Rapport de mission
PNUD/RWA/86/011
Assistance dans le domaine
des constrûctions scolaires

RESERVE A L'USAGE INTERIEUR:
NE PAS DIFFUSER

R W A N D A

Gestion administrative et financière du système d'éducation primaire et secondaire

par Isaîe Renoux

(23 avril 1990 - 12 mai 1990)
et
(14 juin 1990 - 7 juillet 1990)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION,
LA SCIENCE ET LA CULTURE (Unesco)

Paris, 1990

N° de série: FMR/ED/EPP/90/230(PNUD)

PNUD/RWA/86/011
Rapport de mission(Renoux)
FMR/ED/EPP/90/230(PNUD)
Paris, le 23 octobre 1990

TABLE DES MATIERES

Table des matières (suite)

Pages

LISTE DES ANNEXES :

LISTE DES ABREVIATIONS ET TERMES SPECIAUX UTILISES DANS LE RAPPORT ET SES ANNEXES

A (A1, A2) désigne le VOLET A (1ère partie) des "Termes de Référence" de la Mission de Consultant en Gestion administrative et financière à Kigali. (14 octobre 1989).
A1 : partie concernant les Services financiers.
A2 : partie concernant les Etablissements scolaires (ES).

B (B1, B2) désigne le VOLET B (2ème partie) concernant la DFCS.
B1 : Après-Projet. Moyens et procédures d'autofinancement.
B2 : Amélioration de l'organisation administrative et financière.

CERAI: Centre d'Enseignement rural et artisanal intégré.
CRS : Catholic Relief Service. (Aide alimentaire).

DFCS : Direction de Financement et de Constructions scolaires.
DG : Direction générale.
DOC-FOR : Bibliographie : Documentation formative.
DOC-INF : Bibliographie : Documentation informative.

EP : Ecole primaire.
ERAI : Enseignement rural et artisanal intégré.
ES : Etablissement secondaire.

FRW : Franc Rwandais. = environ 0.0125 $EU et 0.07 FF.

GENIE: Générale de l'Informatique et des Etudes.

MINEPRISEC : Ministère de l'Enseignement primaire et secondaire.
MINIFIN : Ministère des Finances.
MINIFOP : Ministère de la Fonction publique.

OCAM : Organisation commune africaine et mauricienne.

PAM : Programme alimentaire mondial.
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.
PVD : Pays en Voie de Développement.

SORAC : Services d'Organisation, Audit et Conseil en Gestion.

ANIMATION : Demi-journée hebdomadaire consacrée à des activités d'ordre politique ou culturel, en dehors des lieux de travail.

UMUGANDA : Travail communautaire de développement, le samedi matin jusqu'à 11 heures.

CONSULTANT : "Le Consultant", dans le rapport désigne le consultant de l'Unesco. "Les Consultants" désigne SORAC + GENIE + le Consultant.

MINERVAL : Contribution monétaire demandée aux parents pour la pension des enfants.

RESUME

Chargé d'accompagner une agence locale (SORAC) dans sa mission de renforcement et d'amélioration de la gestion administrative et financière de deux unités du MINEPRISEC (Services financiers et DFCS) et des établissements scolaires, le Consultant a travaillé sur deux plans complémentaires :

- Il a guidé les recherches et analyses de ses collègues de SORAC et les a conseillés et complétés dans leurs conclusions et propositions.

- Il a, avec SORAC ou indépendamment, exploré le terrain, enquêté, interviewé, observé, et mené ses propres opérations dans le domaine du management et des pratiques administratives de façon à éclairer les analyses de situations et à fonder les conclusions et recommandations soumises aux autorités.

Le Consultant a également participé à l'étude conduite par GENIE (sous-traitante de SORAC) et à l'élaboration des propositions pour l'informatisation du MINEPRISEC.

Ainsi, pour les trois domaines considérés, le rapport présente une étude comprenant :

- une description de la structure et de l'organisation,
- une présentation de la mission, des fonctions et des objectifs,
- un exposé de la situation présente et de ses problèmes,
- une analyse des dysfonctionnements, blocages, déficiences, carences,...
- des suggestions et recommandations.

Les multiples tâches alignées dans les "Termes de Références" auront toutes été traitées en fin de mission SORAC, dans la mesure où les circonstances et leur nature le permettaient.

"Le temps des technocrates était le temps des solutions. Il nous faut maintenant passer au temps des problèmes."

Michel CROZIER. L'Entreprise à l'Ecoute. (nov.1989).

I. INTRODUCTION

- Objectifs de la mission

1. L'objectif de la mission confiée au Consultant figure à l'article premier de son contrat avec l'Unesco, dans les termes suivants :

> "Dans le cadre du projet RWA/86/011 "Assistance aux constructions scolaires" (Unesco/PNUD), une consultation en gestion administrative et financière pour l'amélioration de la gestion des services financiers du Ministère de l'enseignement primaire et secondaire et des établissements secondaires sera effectuée conjointement par deux organismes locaux, SORAC et GENIE, pendant une période de trois mois selon les termes de référence (Volets A et B) annexés à ce contrat. Pendant cette période de trois mois, le Consultant fera deux visites de courte durée au Rwanda pour superviser le travail des consultants locaux, et y participer si nécessaire, afin de mettre sur la bonne voie les tâches prévues, contrôler les progrès accomplis et participer à la finalisation du rapport final des consultants locaux."

2. En bref, il s'agissait d'accompagner, en les guidant et les assistant dans leur mission, deux agences nationales chargées d'effectuer les tâches fixées dans le document intitulé "Mission de Consultant en Gestion administrative et financière à Kigali."

3. Deux spécialistes ont été mis à l'oeuvre par SORAC : l'un en Science juridique et Management, l'autre en Gestion et Comptabilité.

4. GENIE a fourni un ingénieur des travaux statistiques, spécialisé en Informatique appliquée à la Gestion.

5. En plus de l'accompagnement semi-directif mentionné ci-dessus, la contribution spécifique du Consultant à la mission a visé les composantes administratives et organisationnelles du système à revoir ; composantes qui conditionnent l'efficacité des techniques et méthodes d'action mises en oeuvre, c'est-à-dire le niveau et la qualité des services effectivement produits. Le Consultant apportait aussi le regard du praticien de l'Enseignement et de l'Administration de l'Education.

6. Les quatre consultants avaient tous également une formation économique. Ainsi, l'éventail de leurs qualifications répondait assez bien à la variété d'un système d'Education.

7. La mission SORAC s'étale du 24 avril au 8 août 1990. La première période d'accompagnement du Consultant a coïncidé avec les trois premières semaines, donc avec le lancement des travaux. Quant à la seconde période, il a été jugé plus opportun sur place de la situer au moment de mettre au point les propositions principales de la mission.

8. Avant de quitter Kigali le Consultant a fait le point des travaux de la mission avec ses collègues de SORAC et GENIE et rédigé un document intitulé "Etat des Réalisations au 06.07.90." (Annexe 3). Reprenant point par point les tâches des Termes de Référence, le document indique l'état d'accomplissement et propose des suggestions pour la continuation et la fin de la mission SORAC. La situation peut se résumer comme suit :

- Les tâches prévues ont été ou seront effectuées dans les délais prévus.

- La "mise en place" de quelques éléments, de par leur nature même (systèmes, formations, etc.) ou du fait des circonstances (examens, vacances) n'a pas pu être menée à terme ou même entreprise. Il faudra attendre la rentrée scolaire, mais l'essentiel est prêt pour le lancement.

- Avec l'étude effectuée par GENIE, document de travail de 66 pages, on devrait procéder à l'informatisation des secteurs les plus névralgiques du MINEPRISEC dès qu'un financement pourra être assuré.

- Champ du rapport

9. Le rapport abordera successivement :

A. Les services financiers centraux du MINEPRISEC.

B. La gestion des établissements secondaires.

C. La Direction de Financement et de Constructions scolaires.

- Structure du rapport

10. Pour chacune de ses trois parties le rapport comportera les sous-ensembles énumérés en fin de "présentation" ci-dessus.

11. Les deux premiers points et partiellement le troisième point ont déjà donné lieu à une masse considérable d'études qui décrivent et analysent la situation administrative du MINEPRISEC. On en trouve une liste, non exhaustive, dans la bibliographie (DOC-INF.).

12. Ne figureront donc ici, sur ces trois points, que les éléments nécessaires à la compréhension des sous-ensembles. Par contre, des fiches seront rédigées et présentées en annexe sur des situations et problèmes spécifiques plus ponctuels.

- Objet du rapport

13. Arriver à définir et à exposer les mesures qui permettront aux unités étudiées de mieux remplir leurs fonctions et d'atteindre, de façon plus satisfaisante, les objectifs qui sont ou devraient être les leurs.

14. Une machine doit non seulement bien fonctionner mais aussi produire ce qu'on attend d'elle. Elle est concrètement finalisée. Le but final du système d'Education, quelle qu'en soit la fonction spécialisée des unités composantes, est de servir l'unité "élèves-éducateur" dans

l'école, pour que cette dernière à son tour serve au mieux la société qu'elle aide à naître et à grandir, qui la fonde et la justifie.

15. Le Système administratif de l'Education est largement ouvert sur ses nombreux environnements. La composante budgétaire, dans les circonstances actuelles que tout le monde, à commencer par le Président, considère comme "graves", est étroitement liée à l'évolution de la situation économique. Renforcer les services et en améliorer le fonctionnement devront aboutir à des résultats "visibles et tangibles", si possible chiffrables, dans l'existence quotidienne des élèves.

II. OBJECTIFS DE LA MISSION, STRUCTURE ET OBJET DU RAPPORT

A - La gestion administrative et financière du MINEPRISEC (Services centraux)

- Structure et organisation

16. Le Ministère comprend une hiérarchie d'unités structurées de la manière suivante :

- Niveau 1 : sous l'autorité directe du Ministre, un Secrétariat général dont dépendent directement plusieurs "directions" et "divisions".

- Niveau 2 : les Directions générales au nombre de quatre : les trois directions des ordres d'enseignement et la D.G de l'Administration.

- Niveau 3 : les Directions.

- Niveau 4 : les Divisions.

17. La structure actuelle MINEPRISEC a été fixée par l'arrêté présidentiel n°132/06 du 10 mars 1989. Elle ne diffère pas essentiellement de celle décrite et analysée dans plusieurs documents dont le rapport intitulé "Rwanda-Etude-diagnostic du Ministère de l'enseignement primaire et secondaire" de Mohamed A. Seck (PNUD/RWA/86/011, Rapport de mission, Unesco, Paris 1989).

18. Elle présente, entre autres, les caractéristiques suivantes :

- La fonction "Gestion administrative du Personnel enseignant" est assurée au sein des Directions générales des divers ordres d'enseignement : primaire, rural et artisanal intégré, secondaire.

- La gestion financière du Personnel est dispersée entre plusieurs unités.

- La fonction budgétaire n'apparaît pas dans l'organigramme.

- La hiérarchisation accentue l'importance des liaisons et des relations verticales.

- La structure dénote une organisation par cellules distinctes et cloisonnées, peu favorable aux communications horizontales et directes entre services.

19. Dans la présente étude, l'attention se porte en priorité sur la "Direction générale de l'Administration", d'autant plus qu'elle est en passe d'absorber la gestion administrative de tout le personnel de tous les ordres d'enseignement (cf. circulaire ministérielle n° 13.00/112 du 25 mai 1990).

20. Dans l'organigramme en vigueur, la Direction générale de l'Administration comprend :

- La Division du Contrôle-Financier, directement rattachée.

- La Direction des Affaires juridiques.

- La Direction du Service financier qui comporte deux Divisions :
  . La Division Traitement et Sécurité sociale.
  . La Division Equipement scolaire.

- La Direction de Financement et Constructions scolaires, avec deux Divisions :
  . Division Architecture et Génie scolaire
  . Division Approvisionnement et Comptabilité.

21. Cette Direction fait l'objet d'une étude spéciale dans ce rapport (voir point C).

- Mission, fonctions, objectifs

22. Dans une circulaire en date du 22 mars 1989 avec objet la "Transmission du nouvel organigramme" le Directeur général de l'Administration établit une liste des fonctions de toutes les unités du MINEPRISEC.

23. Les attributions des unités de la Direction générale de l'Administration occupent les pages 4,5 et 6 de cette circulaire. Elles consistent en une liste de fonctions précises, clairement exprimées. Dans les bureaux, les tâches correspondantes ne semblent pas aussi nettement définies et attribuées aux agents. De même, dans le recueil intitulé "Législation sur l'Enseignement primaire, rural et artisanal intégré et secondaire", paru en octobre 1989, les objectifs ne sont pas bien explicités et la finalité de toutes ces fonctions alignées n'apparaît guère.

24. De plus les relations nécessaires et qui doivent être effectives entre certains services ne figurent pas dans le texte. Ainsi subsistent et se perpétuent les dysfonctionnements et blocages mentionnés plus loin.

- Situation actuelle, problématique

25. La situation présente pose plus de questions qu'il n'apparaît à simple lecture des Termes de Référence de la Mission. Il convient ici d'identifier et de définir aussi clairement et succinctement que possible les plus cruciales et les plus urgentes.

a) La Gestion administrative du Personnel

26. Elle fonctionne au ralenti, comme un moteur grippé. Les délais dans le traitement des données et l'acheminement des dossiers peuvent être

considérables. Ils sont très variables, mais atteignent parfois plusieurs mois. Un délai (record semble-t-il) de 15 mois a été constaté entre la prise de service d'un enseignant et sa première paye. La compétence ou même la bonne volonté des agents responsables n'est pas en cause. Mais les structures des services et les charges de travail parlent d'elles mêmes.

27. La plupart des agents sont de niveau D6 (EP+6). Pour traiter plus de 18.000 dossiers d'instituteurs en 1989-90, (environ 20.000 l'an prochain) le service dispose de 9 agents, ce qui représente une charge de 2.000 dossiers par agent. Pour les 2.038 dossiers de l'ERAI, les agents sont 7, donc 290 dossiers par agent. Dans le secondaire 5 agents gèrent 1926 dossiers, soit chacun 385. La charge des premiers représente donc 7 fois celle de l'ERAI et 5 fois celle du secondaire.

b) Service du courrier

28. Le courrier circule mal, entre les écoles et le Ministère et, plus inquiétant, à l'intérieur du Ministère. Une lettre d'enseignant met en moyenne entre un et deux mois à parvenir au Ministère par la voie hiérarchique : Directeur d'Ecole + Inspecteur de Secteur + Inspecteur d'Arrondissement. Le Consultant a pu constater d'après les cachets apposés sur le courrier qu'une lettre parvenue au service courrier du Ministère peut arriver sur le bureau d'un Directeur général le lendemain de son arrivée. Dans un autre cas, une lettre a mis six mois à parvenir à un autre Directeur général. Un délai de 4 ou 5 mois ne serait pas exceptionnel.

c) La gestion financière des affaires du Personnel

29. Ce service, avec quelque 38 agents sous-statut est le plus étoffé au niveau central. Gérer un fichier de 22.000 dossiers cela représente presque 30 paies mensuelles à établir en moyenne par agent et par jour.

30. Une description de la procédure du calcul des salaires, allocations et retenues diverses comporte 27 opérations en 17 étapes à travers 12 bureaux différents ; et le processus n'a pas été suivi jusqu'à la phase finale comportant la signature des personnes payées et le classement de la liste.

31. L'informatisation de la division des traitements est liée à celle des services de gestion administrative et a été placée en tête des priorités établies par GENIE. (voir DOC-INF 18, p.2 et 3).

32. Cette division focalise une bonne partie des problèmes posés par les traitements et les divers éléments de rémunération. Les déficiences notées par ailleurs ci-dessus s'accumulent, si bien que sur un dossier donné, l'agent commence son travail avec un important retard préalable. Le temps perdu dans le trajet n'exclut nullement le risque d'erreur, d'oubli, de négligences.

33. Pour réduire les délais et supprimer tous les ennuis qui en découlent, il a été décidé de concentrer, en un même service, la gestion administrative et la gestion financière.

34. Comme il n'est pas possible de modifier l'organisation du Ministère, fixée par arrêté présidentiel, une commission a été créée, regroupant les responsables des unités concernées. En même temps une "fiche individuelle administrative et de salaire" a été conçue pour accélérer le processus d'acheminement des données nécessaires à la procédure de paie.

35. A terme, les directions générales des ordres d'enseignement vont se voir vidées d'une grande partie de leurs activités actuelles. Cela semble devoir poser au moins deux problèmes :

a) Les directions d'enseignements devront approfondir et développer la gestion pédagogique et l'animation de la vie scolaire.

b) La structure des services centraux devrait évoluer vers une forme à la fois plus fonctionnelle, plus modulaire et plus réticulaire. Ce point sera traité plus loin dans le rapport et plus tard dans les fiches.

36. L'informatisation, telle que GENIE la préconise pour le MINEPRISEC, mettra à la portée de tous ou presque l'ensemble des données engrangées par le serveur du réseau local. Entretemps, il est inutile pour effectuer un paiement de connaître l'appréciation du "sens social" ou de la "puissance de travail" d'un instituteur, mais seulement la mention "d'appréciation synthétique". Le bulletin de signalement ne peut qu'encombrer les dossiers financiers et empêtrer les agents qui les manipulent.

d) La Gestion budgétaire

i) La préparation du budget

37. Il existe des variantes quant aux modalités d'élaboration du budget. En réalité il semble qu'il y ait deux versions :

- L'une présente une procédure traditionnelle de discussions, d'échanges, de navettes entre les hautes sphères du MINEPRISEC et du MINIFIN. Il s'agit de trouver un compromis sur une enveloppe budgétaire globale à partir d'une proposition budgétaire globale du MINEPRISEC.

La nomenclature budgétaire telle que publiée au Journal Officiel comporte selon les secteurs de dépenses entre 11 et 17 rubriques de dépenses par nature.

Le MINIFIN qui doit arbitrer entre les appétits légitimes de divers ministères dépensiers essaie, sans toujours réussir, de reconduire les montants des années précédentes. Il procède à une attribution de budget.

- La seconde version de présentation du budget montre qu'il n'existe pas au MINEPRISEC de véritable préparation budgétaire préalable. Savoir que la proposition budgétaire peut se voir réduite de 41 % peut décourager une préparation sérieuse.

ii) Absence d'un service spécialisé

38. De plus, ni les méthodes, ni les outils d'une budgétisation ne sont en place ; les matériaux et les données ne sont pas disponibles.

Il n'existe aucun service spécialement chargé de la gestion budgétaire. Il est normal que l'exécution du budget soit aussi décentralisée que possible. Il devrait en être de même pour la préparation. Mais l'ensemble du processus a besoin d'être orchestré, piloté, animé par des agents compétents et motivés.

iii)- L'exécution du budget

39. L'enregistrement des recettes, l'engagement et le règlement des dépenses sur les crédits ouverts se déroulent bien selon les procédures en vigueur. Les problèmes déjà évoqués se situent sur plusieurs plans :

- circuits encombrés ou bloqués,
- délais trop souvent excessifs,
- incertitude concernant l'approvisionnement (irrégularité des arrivages et des récoltes),
- incertitudes sur le prix de certaines denrées,
- manque de prévision cohérente, souvent découragée par les incertitudes.

40. La dette, contrairement à ce qu'il semblait au départ, n'est pas un fait généralisé. Sur les établissements visités par SORAC et le Consultant un sur 10 seulement a une dette que le Ministère devra résorber.

41. Plus préoccupant, sera le montant des arriérés de salaires qui atteindrait un milliard de FRW.

iv) Les nouveaux problèmes budgétaires

42. Des faits nouveaux vont rendre la gestion budgétaire, dans toutes ses phases, plus complexe et plus difficile.

- La fermeture progressive, et sans calendrier précis, des internats. Ce désengagement de l'Etat laissera des fonds disponibles à redéployer vers d'autres objectifs. Où ? Comment ? Combien ? Pour quoi ou pour qui ? Aménager les anciens internats en espaces d'enseignement ? Alimenter le Fonds national de Solidarité de l'Enseignement ?

- L'obligation pour les élèves de loger en Foyers (homes) accroîtra pour les familles le coût d'entretien de 3 à 9 fois, sinon parfois plus, le montant du MINERVAL (somme de 11.000 FRW) versé par les familles. L'Etat verse 7.500 FRW pour un interne et l'aide alimentaire du CRS est estimée à environ 7.000 FRW.

- Certains homes n'assureront que le logement ; la nourriture (les 3 repas) restant du ressort de l'école.

- Le Catholic Relief Service (CRS) cesse, avec le troisième trimestre 1989-90, son apport alimentaire. La dernière livraison maintiendra la ration actuelle pendant le premier trimestre 90-91... L'aide octroyée par le PAM ne pourra débuter qu'en 1992. Entretemps les familles pourront-elles assurer la relève ?

- Le revenu monétaire des ménages est en baisse: du fait de l'appauvrissement des sols et du fait qu'il faut donc compenser la diminution de la production vivrière. La capacité contributive des familles décroît, alors qu'on s'apprête à exiger d'elles beaucoup plus qu'auparavant.

- On créera "…. au niveau communal, préfectoral et national un Fonds pour le Développement de l'Enseignement susceptible de répondre aux besoins en infrastructures et d'accorder des prêts remboursables aux élèves particulièrement doués mais de parents pauvres ou indigents." (DOC-INF. 17, p.65).

43. Le Fonds national pourra être partiellement alimenté par les économies réalisées sur les internats. Dans quelle mesure ? Pour le reste, on rencontrera les mêmes difficultés que dans le cas précédent. Car l'argent pour l'Education, quels que soient ses canaux, vient de la même source : la contribution des ménages.

44. Quel service pourra gérer l'octroi et le remboursement des prêts consentis au niveau secondaire ?

45. La gestion budgétaire devient un problème capital à tous les niveaux. Il est urgent de s'en préoccuper.

- <u>Dysfonctionnements et blocages : Causes de la situation et des problèmes exposés ci-dessus. Conséquences</u>

46. La recherche et l'analyse des causes ne se justifient que dans la mesure où elles servent à mieux comprendre l'existant pour mieux préparer l'avenir. Les aspects et éléments négatifs ne doivent pas faire oublier les positifs qu'il convient de reconnaître, de valoriser et de développer. Ils existent au MINEPRISEC, et, chez beaucoup de fonctionnaires, ils ne demandent peut-être qu'un peu de souffle pour prendre flamme. A la limite, on pourrait fermer les yeux sur les déficiences, les pesanteurs, tout oublier et repartir à zéro. Méthode de la table rase ; peut-être la meilleure après tout, mais les mêmes hommes retomberont demain dans les mêmes vieilles ornières. Alors, ensemble, il faut voir pourquoi, lucidement ; pratiquer "la volonté d'y voir clair" (Eluard) et enfin dégager des perspectives de progrès pour l'avenir. Parmi les causes actuelles de dysfonctionnement , les suivantes méritent mention :

a) **Manque de coordination entre services, entre agents, dans la conception et la programmation de certaines activités et opérations.**

47. On peut avoir l'impression d'une certaine incohérence alors qu'il s'agit d'une opposition entre deux logiques. Le cas de l'arrêt de l'aide alimentaire est éclairant. La meilleure logique est sans aucun doute celle de l'autosuffisance, mais celle qui garantirait aux élèves un niveau nutritionnel satisfaisant, dans les circonstances actuelles, serait, là aussi, un désengagement progressif du CRS dans la mesure où la relève se trouve assurée.

b) Manque de prévision rigoureuse et de préparation

48. Face aux situations qui s'annoncent et dont on peut connaître à l'avance les caractéristiques, le cas de la DFCS est typique ; comme souvent, les responsabilités sont largement partagées. Cela montre au moins l'importance de planifier, de ne pas laisser l'avenir au hasard ou au déluge !. Le défi des futures tâches budgétaires exposées plus haut constituera un test. Il existe un service de Planification au MINEPRISEC.

c) Cloisonnement des services et même des personnes

49. Ce fait semble assez généralisé, même dans le secteur privé . Des unités fonctionnent, pour toute une partie de leurs activités, en vase clos, enclavées, perdant ainsi les bénéfices appréciables de l'échange, de l'enrichissement réciproque, de la coopération, de la solidarité.

d) Faiblesse des motivations

50. Cause souvent mentionnée à divers niveaux. Les racines de la motivation sont à la fois profondes et complexes. La rémunération n'en couvre pas tout le champ, bien qu'elle soit importante. Mais plus que le chiffre en soi, une source de démotivation peut résider dans les disparités trop criantes entre salaires, versés à des agents de mêmes qualifications, d'un même service mais relevant d'organismes payeurs différents. La motivation peut aussi dépendre assez largement du style de management et de l'ambiance de travail.

e) Niveau souvent trop bas de "présentéisme"

51. "Présentéisme" n'est pas, en l'occurrence, simplement la notion complémentaire d'absentéisme. Participer à l'animation ou à l'Umuganda n'est nullement de l'absentéisme, mais cela vient cependant en déduction du temps de présence.

52. L'animation (activités culturelles ou politiques) occupe une après-midi. L'Umuganda (travaux communautaires de Développement) une partie du samedi matin. Les magasins ce jour-là n'ouvrant qu'entre 11 et 13 heures, certains fonctionnaires s'absentent le vendredi, le temps de faire leurs courses Autres motifs de non présence sur les lieux du travail :

. maladie de l'agent ou d'un enfant ou membre de la famille,

. travail chez soi (surtout chez les hauts responsables) pour ne pas être sans cesse dérangé,

. ennuis de voiture, difficultés de transport,

. travaux, réparations diverses à effectuer à l'improviste,

. fête scolaire à laquelle un enfant participe,

. déplacement à but familial,

. journée pour aller toucher la paie, et deuxième journée si l'argent n'est pas arrivé la première fois,

. participation à des jurys d'examens.

Toutes ces absences, quelle que soit leur légitimité, sont nuisibles à l'intérêt du service.

f) La répartition inéquitable des tâches entre les services et à l'intérieur d'un même service entre les agents.

53. Une étude précise de ce phénomène mettrait en lumière des situations extrêmement variées, disparates, difficilement explicables par l'abandon à la routine et l'évolution anarchique de l'existant au cours de années.

54. Les obstacles à une amélioration du fonctionnement administratif de l'Education et de la Fonction publique en général ne sont pas tous d'ordre interne. Les avatars dus à des causes extérieures, maladresses humaines, inexpériences, inadaptations, vues technicistes ou technocratiques un peu trop "nordiques" sont une réalité du terrain. Dans certains semi-échecs, dans certaines défectuosités, la responsabilité de tous est engagée, solidairement. Préconiser des solutions sans voir et reconnaître les vraies données des problèmes, c'est tricher. La triche n'est pas une règle de jeu; c'est un mauvais exemple dont les conséquences sont difficiles à neutraliser. Des déclarations très récentes des plus hautes autorités du pays traduisent une prise de conscience en profondeur des problèmes auxquels l'Education et son administration sont, parfois dramatiquement, confrontées. Alors, mais seulement après le tour et l'étude des problèmes, il faut chercher les solutions, découvrir les voies et les moyens d'avancer résolument vers des situations de plus en plus satisfaisantes.

- <u>Suggestions et recommandations</u>

55. La problématique développée plus haut appelle un certain nombre de mesures possibles exposées brièvement ci-après. Les éléments de "solutions" demeurent modulables, modifiables et souvent optionnels. Il s'agit d'abord de considérations indicatives destinées à servir de tremplin à une recherche de solutions concrètes à tenter, pour les responsables "sur le terrain". Parfois les voies et moyens sont clairs pour tout le monde ; parfois rien n'est sûr ou satisfaisant d'avance, avant de voir apparaître les effets. Ici, le "terrain" c'est essentiellement l'homme en situation administrative, non pas "l'homme de l'organisation" mais l'homme en organisation. Chaque problème a plusieurs composantes : techniques, organisationnelles, socio-culturelles. Selon le cas, le dosage et la dominante sont différents et l'importance d'une composante peut varier dans le temps et selon les circonstances, de façon assez rapide et imprévisible.

56. Les travaux de SORAC dans les domaines juridique, comptable, budgétaire et informatique apportent des éléments de remédiation applicables aux situations analysées. Les considérations qui suivent visent à apporter une contribution complémentaire et sans doute, un éclairage plus global et systématique.

a) Gestion administrative et financière des Affaires du Personnel

57. Le remaniement prévisible avec la circulaire du 25 mai entraîne deux autres problèmes à régler :

- Un renforcement de la spécialisation pédagogique des directions générales des enseignements.

- Une reconstitution des grands ensembles du MINEPRISEC avec, comme corollaire, l'aménagement interne de ces ensembles.

58. Ces deux points feront l'objet ultérieurement de fiches-analyses.

59. Prévoir si la nouvelle conception d'une grosse unité de gestion sera plus fiable que la formule actuelle reste impossible tant qu'elle n'a pas subi l'épreuve de l'usage.

60. Après les propositions de GENIE concernant l'informatisation des Affaires du Personnel, il conviendrait de sensibiliser les agents à la simplification des tâches et de certains processus. Une étape de pré-information pourrait être prévue avec information et préparation du personnel dans le domaine de leurs futures activités.

61. Si l'on modifie une partie d'un système, il faut voir les répercussions sur le reste et les retouches que cela peut entraîner par ailleurs. Les grandes lignes que pourrait épouser le MINEPRISEC sont esquissées plus loin.

b) La circulation des documents, y compris du courrier

62. Elle est un problème classique de simplification de circuits. SORAC a suggéré des moyens d'amélioration. Il faut distinguer au moins trois catégories de courrier :

- Le courrier administratif courant que le service compétent achemine aussitôt vers son destinataire.

- Le courrier réservé qui va directement au Cabinet du Ministre.

- Le courrier personnel adressé nominalement à un agent des services et qui lui est remis non ouvert.

63. Au dépouillement , le contenu d'une lettre peut la faire changer de catégorie. Il faut alors la recycler immédiatement.

64. Quant à la vitesse d'acheminement par voie hiérarchique ou à l'intérieur du Ministère, il faut savoir prendre les mesures propres à éliminer la négligence et l'imparable immobilisme des choses lorsqu'un irremplaçable responsable se trouve absent, avec, en poche, la seule clef et le pouvoir unique d'agir en la matière.

c) La Gestion budgétaire

65. Dans ce domaine, tout reste à faire au moins en ce qui concerne les nouveaux problèmes.

66. Au niveau central, le Ministère ressent la nécessité d'une gestion budgétaire sérieuse, il doit donc généraliser des documents budgétaires et comptables uniformes et standardisés tels que préparés par SORAC. Il convient de prévoir l'informatisation des services financiers dès que possible, en prévision des nouvelles charges de travail et de l'accroissement des charges traditionnelles.

67. Dans l'Annexe 2 p. 6, il a été suggéré la création au sein des Services financiers, d'une unité "Etudes et Prévisions budgétaires" qui devrait prendre en charge et poursuivre le travail actuellement effectué par SORAC. Une ébauche succincte de ses fonctions a été proposée. Voir aussi Fiche-Analyse n°1.

68. La création d'une telle unité apparaît désormais indispensable et urgente :

- Indispensable, si l'on veut pratiquer la gestion budgétaire, à commencer par la conception et la préparation d'un budget.

- Urgente, si l'on veut faire face à la complexité et à l'importance des nouveaux problèmes budgétaires exposés plus haut.

69. Sur les bases posées par SORAC, en particulier le plan et le système comptables mis en place et la formation des intendants, un processus d'élaboration du budget à partir des besoins définis et chiffrés sur le terrain devra s'instaurer et fonctionner.

70. Les documents futurs en usage permettront d'obtenir une vision claire des besoins réels et des données primaires nécessaires à la construction de budgets véritables, à autant de niveaux qu'on le jugera utile.

71. Les nouveaux problèmes ne trouveront de solutions satisfaisantes que si en chaque lieu où ils se poseront, un spécialiste responsable du budget, ou une cellule, contrôle en permanence la situation financière, c'est-à-dire prévoit, programme, veille, surveille, corrige, intervient, conseille, etc. Il convient d'éviter que l'opération "suppression des Internats", n'aboutisse, par carence administrative et budgétaire, à la descolarisation massive des enfants "indigents-méritants"...

72. La conception d'un système capable de prendre en charge la situation actuelle efficacement n'est pas facile ; surtout en l'absence de tout calendrier, de tout programme concernant la suppression des internats et la construction des homes ; en l'absence de toute articulation coordonnée entre les deux phénomènes ; en l'absence actuelle d'infrastructures suffisantes pour saisir les données de la situation et envisager les mesures adéquates.

73. Une Fiche-Analyse (n°1) essaiera d'exposer les données du problème et de rechercher des solutions. Dès maintenant, en prévision de la rentrée 1990, il faut penser à ces élèves qui auront besoin d'hébergement et leur en fournir à portée de leurs moyens.

74. Les solutions passent nécessairement par l'action effective d'un service spécialement chargé de les trouver. Il convient aussi, impérativement, de le doter des pouvoirs nécessaires pour les appliquer dans les délais imposés par le calendrier scolaire.

d) Les formes futures du MINEPRISEC et sa "vie intérieure"

75. On l'a vu, déjà les formes bougent. Les impératifs de l'efficacité font craquer le carcan de l'organigramme. L'exigence de résultats plus rapides abolit les cloisons trop massives et opaques. "Peu importe le flou des contours juridiques dès lors que la structure est efficace et solide". (DOC. FOR : 7, p. 185).

76. Le MINEPRISEC (voir Annexe 3 : Etat des Réalisations) devrait évoluer vers une structure comportant trois grands ensembles ou départements :

- Les services de conception et préparation des décisions politiques et stratégiques.
- Les services de gestion (logistiques).
- Les services opérationnels, de production (ici : l'enseignement, la formation).

77. Evidemment "Conception", "Gestion", et "Opérations" ne sont que les fonctions dominantes désignant la production principale des services indiqués. Dans tous les services, bureaux ou classes, il faut concevoir, décider, gérer, produire. Un service de conception produit des idées, des décisions, des plans, etc. Le maître aussi dans sa classe, mais sur le terrain, au rez-de-chaussée du système où les activités de tous les étages du bâtiment se concrétisent en résultats.

78. Le Service "Etudes et Prévisions budgétaires" peut se situer dans l'ensemble "Gestion" mais aux confins de l'ensemble "Conception" et plus particulièrement articulé avec la "Planification". (Ensemble Conception). En fait, il fera la jonction entre les deux ensembles. On peut le concevoir comme l'intersection des deux ensembles.

79. L'efficacité de vastes ensembles repose, cela semble assez logique, sur celle de leurs sous-ensembles. Aujourd'hui, on tend à valoriser les petites unités ; d'où l'importance de structurer les grands ensembles en unités ou cellules fonctionnelles vivantes, de les articuler et de les dynamiser en leur accordant un maximum d'autonomie décisionnelle, donc d'initiative et de responsabilité dans l'organisation de leurs activités, dans les méthodes et moyens de réaliser leurs objectifs. Tout un programme qui pose deux dernières questions, brièvement mentionnées :

i) Le style de management

80. Tous les responsables interrogés s'accordent sur ce point : on peut s'orienter vers un type d'organisation où la participation des agents sera de plus en plus effective dans l'élaboration des décisions, des programmes, etc. L'efficacité de l'action en sera renforcée.

ii) Ouverture et finalisation

81. Les agents d'un Ministère de l'Education doivent devenir conscients, quels que soient leur poste, leur grade, leur niveau, des objectifs, des buts, des finalités du système. On se plaint à juste titre du manque de motivation, de responsabilisation. Si l'on parcourt le Document DOC-INF. : 16 (voir Bibliographie), on trouve une abondante législation, des réglementations, des statuts, autant de choses indispensables et fort bien exprimées ; on traite longuement de l'administration, des finances, du personnel enseignant, de la hiérarchie, des Inspections, etc. tout cela vu sous un angle juridique et d'en haut. L'élève, la vie scolaire, le sens des études, la formation de l'homme de demain dans les difficultés actuelles du pays, ne reçoivent qu'une attention mineure. Les objectifs concrets de l'Education, l'immense effort qu'ils réclament et obtiennent devraient être plus mobilisateurs, plus dynamisants pour tous ceux qui se trouvent attelés à cette rude tâche d'élever tout un peuple d'enfants.

82. Au niveau des services centraux, une action pourrait être menée pour motiver et responsabiliser davantage les agents administratifs et éducatifs, par une information appropriée, dont le contenu, les formes et supports restent à déterminer.

83. Si "les meilleurs fonctionnaires ne peuvent rendre efficace une organisation inadaptée", il n'en demeure pas moins vrai que "La meilleure organisation ne vaut que par les hommes qui l'animent". (DOC - FOR - 7, p. 156).

B. La gestion administrative et financière des établissements secondaires (ES)

- Organisation: Place de l'Intendance dans les ES

84. La liste des textes législatifs et réglementaires qui régissent l'enseignement secondaire figure en tête de DOC-INF. 16 p. 6 à 9.

85. L'organisation actuelle a été fixée par l'Arrêté Ministériel n° 23/13.01/02 du 09/12/86 (p.167 à 178 de DOC - INF.16) , dont les annexes n'étaient pas à encore élaborées en octobre 1989.

86. Il décrit les fonctions du Directeur, du Préfet des Etudes, du Préfet de discipline et de l'Intendant. Ce quatrième pilier de l'administration des ES n'existe pas toujours en tant que gestionnaire à temps complet. Les fonctions d'Intendance sont souvent partagées avec le Directeur. Les chargés d'Intendance, quels qu'ils soient, n'ont pas bénéficié d'une formation spécifique.

87. L'Intendant dépend directement du chef d'établissement. Dans l'arrêté ci-dessus, il est mentionné en quatrième position, après le Préfet de discipline. Il n'est responsable des fonds et du patrimoine de l'école que conjointement avec le Directeur. Il n'a pas à rendre compte directement ou personnellement au Ministère des Finances de sa gestion de fonds publics.

- Fonctions de l'Intendance

88. En plus de l'Arrêté Ministériel le plus récent, on trouvera des informations dans l'Arrêté Présidentiel n° 509/13 du 10/10/85 en son article 198 (DOC-INF. 16 p.83).

89. Les fonctions attribuées aux intendants du Rwanda ne diffèrent pas de celles de leurs collègues ailleurs dans le monde. La responsabilité financière et matérielle d'un ensemble d'élèves implique les mêmes activités fondamentales. Il n'y a pas lieu de s'y attarder ici. Par contre, d'énormes différences peuvent apparaître dans le volume des crédits gérés et dans les modalités de la gestion tant financière que matérielle.

- La Gestion des ES - Problèmes actuels et futurs

90. Actuellement, avec par an, pour les internes 7.500 FRW du Gouvernement, 11.000 FRW des familles (MINERVAL) et l'équivalent de 7.000 FRW en aide alimentaire, soit environ 25.500 FRW par interne et par an (autour de 320 $EU) l'Intendance arrive à entretenir convenablement l'élève.

91. L'Arrêté Présidentiel du 10/10/85 stipule en son article 67 :

"La subvention fortaitaire pour fournitures scolaires et frais d'internat est fixée au début de chaque année budgétaire en fonction des possibilités du budget. Les effectifs sont déterminés sur la base des rapports de rentrée".

92. Il ressort de ce texte que, officiellement, le budget n'est pas établi en fonction d'un processus budgétaire partant des besoins réels à la base, mais que l'on répond à ceux-ci en fonction d'une enveloppe budgétaire arbitrairement pré-établie. On pourrait croire d'après la dernière phrase que cette masse de crédits de fonctionnement (20 % du budget 90) la plus importante après les salaires (77%) serait fonction de l'effectif . Il n'en est rien, comme l'indique la phrase précédente, et comme il s'est confirmé dans les faits lors des visites effectuées dans une vingtaine d'ES par les consultants.

93. Les ES techniques ne reçoivent aucun crédit supplémentaire pour financer les dépenses spécifiques entraînées par le type de formation dispensée. Ce manque est compensé par des assistances extérieures.

94. Le MINERVAL (contribution des familles), fixé par l'Etat, est passé en 1989 de 9.000 à 11.000 FRW, soit une augmentation de plus de 22%. Pour le primaire les frais de scolarité sont passés de 100 FRW par an à "au minimum, ... 100 FRW. par trimestre et par enfant" (Arrêté Ministériel du 18/11/88) soit un bond de 200%.

95. Cette situation, dans les circonstances actuelles, mériterait d'être plus abondamment documentée. Le problème qu'elle pose pour la gestion budgétaire des mois à venir a été exposé plus haut.

96. Les ES éprouvent des difficultés de plus en plus grandes et nombreuses à faire rentrer le MINERVAL. Il est à prévoir que ces difficultés iront grandissant dans la mesure où :

- il faudra pour l'hébergement et la pension, en compensation de l'aide alimentaire supprimée, augmenter considérablement la contribution,

- la capacité contributive des parents (revenu monétaire et production vivrière) s'amenuise, un peu partout, et gravement, en certaines régions,

- le prix des denrées alimentaires monte sensiblement chaque année. On situe l'inflation globale autour de 8% l'an.

97. Pour avoir un aperçu plus détaillé de l'ensemble des difficultés et problèmes de gestion, il faut se reporter à divers documents et circulaires récents du Ministère dont les suivants :

- Pour une bonne gestion des ressources financières et matérielles des établissements d'enseignement secondaire. (7 pages).

- L'utilisation des instruments de gestion et de contrôle dans les secteurs scolaires (6 pages).

- Pour une gestion fonctionnelle des établissements scolaires -août 1989. (37 pages).

- Documents de travail élaborés par la Division du Contrôle financier. Y sont repris quelques éléments du rapport de Mohamed SECK. Le document "Pour une gestion fonctionnelle..." présente un plan comptable adapté du plan national (dit plan OCAM) officialisé en 1978 et rendu exécutoire en 1983.

98. Ces documents exposent :

- la structure du système de gestion à tous les niveaux extérieurs au Ministère,

- le fonctionnement du système,

- les divers domaines et contenus de la gestion,

- les déficiences et les lacunes.

99. La situation des ES. n'est pas idyllique. Pour l'améliorer il faut surtout éviter de compliquer et d'alourdir inutilement la tâche des responsables qui se tirent assez bien d'affaire, ce qui, parfois, relève du miracle quotidien, face aux nombreux et graves handicaps qu'ils subissent.

- Dysfonctionnements, handicaps et espoirs

100. Un ensemble d'éléments négatifs liés au manque de formation et de spécialisation freine et bloque une évolution souhaitable et nécessaire vers un fonctionnement normal de l'intendance et une production de résultats bénéfiques attendus.

101. Une simple liste donnera un aperçu des défectuosités à corriger. Mais au-delà d'un bilan "chargé", négatif, les "chargés d'intendance" fournissent aussi de sérieuses raisons d'espérer.

- Les responsables de la gestion n'ont dans l'ensemble, reçu aucune formation de gestionnaires. De ce fait, il leur est difficile de voir en quoi consiste la gestion et comment aborder les problèmes.

- A quelques rares et très bonnes exceptions près, on n'établit aucune prévision, on vit un peu au jour le jour.

- Dans de nombreux cas, on ne se soucie ni de se projeter dans l'avenir (Plan de Dépenses), ni de rendre compte du passé. Les demandes du Ministère restent lettres mortes. On n'est peut-être pas convaincu que cela servirait à autre chose qu'à épaissir des dossiers à archiver.

- Le montant exact des subventions trimestrielles est, en partie, imprévisible et sans fondement dans les réalités de l'établissement. Les gestionnaires subissent les retombées de certaines carences indépendantes de leur volonté.

- La tenue des comptes n'est pas uniformisée. Toute consolidation à un niveau supérieur est impossible. Donc, jusqu'à présent, aucune construction de budget à partir de la base n'est envisageable.

- Parfois, on pratique une politique d'achat et d'approvisionnement peu rentable. Le stockage et la conservation de certaines denrées permettraient l'achat bon marché au moment de la récolte. La meilleure méthode n'est pas toujours applicable : si, comme actuellement le sucre arrive au compte-gouttes et qu'on ne peut l'acheter qu'en petites quantités, à la "petite semaine", au lieu de tous les trimestres en gros, les frais de transport s'élèvent rapidement.

102. A côté de ces aspects négatifs on notera d'indéniables signes d'encouragement, des faits qui augurent bien de l'avenir.

- Tous les agents rencontrés sont conscients d'un manque et attendent qu'on leur fournisse l'occasion de se former.

- Les gestionnaires, à l'exception des rares qui se sont englués dans l'endettement, accomplissent pour la plupart de véritables prouesses en matière de ravitaillement et de nourriture. On se demande comment réagiraient, avec les mêmes moyens, certains intendants "nordiques".

- De même que tous souhaitent une formation en comptabilité et gestion, tous sont d'un niveau suffisant pour suivre un cours de formation pour l'utilisation de logiciels comptables quand ils disposeront d'ordinateurs.

- Développer de façon de plus en plus intensive la production alimentaire (culture et élevages) sur les terrains des ES au point de réaliser une autosuffisance partielle parfois importante (30 à 33 %). Une fiche intitulée "Ecole-Entreprise, Ecole productive" présentera l'expérience de RWESERO. Il faut voir RWESERO ! Absolument. Après, on ne peut plus qu'espérer, car on a vu comment et pourquoi entreprendre.

103. Face aux inquiétudes que suscitent les changements et les détériorations, les hommes et les femmes du terrain, restent sereins et confiants. Ils gèrent en "bons pères de famille". On peut leur apporter des outils, les perfectionner dans le maniement des chiffres et le management, on ne leur apprendra pas grand'chose dans leur métier de nourriciers d'enfants.

- Suggestions et recommandations

104. Parce qu'ils ont conscience d'un manque et qu'ils sont de ce fait réceptifs et motivés, la première mesure sera de réunir les chargés de gestion pour des journées de rencontre, d'échanges, de concertation. Ce contact débouchera tout naturellement sur un programme de perfectionnement et d'initiation aux méthodes et systèmes de gestion.

105. En attendant les services financiers doivent continuer à les solliciter pour remplir les divers documents dont le nouveau service des Etudes et Prévisions budgétaires aura besoin pour commencer à fonctionner. Il conviendra de les inciter à répondre. Certains documents à des fins budgétaires pourraient être joints à l'enquête statistique annuelle ou au rapport de rentrée.

106. SORAC a préparé la présentation et la mise en place de documents basés sur le plan OCAM. Le Consultant a lui-même porté une attention particulière à la classe 6 des comptes qui constitue un Plan de Dépenses de fonctionnement pratique pour l'enregistrement des dépenses, leur exploitation analytique et pour la prévision.

107. Après la suppression des internats, les ES devront recevoir des instructions et des conseils concernant leurs relations avec les homes, que les élèves y prennent leur repas ou non.

108. Si les élèves sont partiellement ou complètement nourris par le home, on devra octroyer à l'ES (les autorités scolaires, médicales, nutritionnelles) un droit de regard sur l'alimentation, l'hygiène et le confort. Un contrôle, de loin sporadique et plus ou moins superficiel, ne serait que de faible efficacité.

109. La politique actuelle consistant à promouvoir l'autosuffisance devrait être poursuivie et accentuée par une information de type publicitaire, des visites, des stages, une organisation soutenue éventuellement par les anciens élèves, les parents, l'Umuganda, les parrainages, etc. L'aspect éducatif de la production devrait être systématiquement exploité pour la formation, comme dans les CERAI.

110. Cette action sera particulièrement nécessaire en 1991. RWESERO et d'autres écoles semblables doivent servir d'exemples.

111. L'informatisation ne s'impose pas dans l'immédiat. Elle est prématurée surtout si l'on veut s'en tenir à la comptabilité : le nombre d'opérations comptables n'atteint pas une moyenne de 5 par jour. GENIE dans le "document de travail" fourni (DOC-INF -18) a examiné la question de "l'introduction de l'outil informatique dans la gestion quotidienne de l'école secondaire" et au niveau des inspections. (p.62 à 64). Il donne une liste de travaux autres que comptables, qui pourraient être automatisés. Mais pour diverses raisons, sa conclusion est : "Il faut attendre." Même si des financiers éventuels, généreux et téméraires,

proposaient d'équiper immédiatement les ES, les appareils risqueraient fort de connaître le sort des Apples au Service de la Planification : la retraite anticipée.

112. L'introduction de l'informatique dans les ES devrait être progressive et prudente, commencer par les ES disposant d'un personnel réceptif, motivé et dont la formation pourra être rapidement assurée. Ensuite, cette première opération pourra faire tâche d'huile, à mesure que l'équipement des écoles sera possible.

113. Avec l'aide du Service "Etudes et Prévisions budgétaires", grâce aux observations et relevés effectués à la base, sur le terrain où effectivement l'argent se transforme en produits achetés et consommés et en "production éducative", il deviendra possible de rassembler les matériaux nécessaires à la construction d'un édifice budgétaire réaliste, cohérent utilisable pour la gestion quotidienne et prévisionnelle. Sachant d'où l'on vient, où l'on est et ce qu'on a, il sera plus facile de voir et de décider où l'on veut aller et où l'on peut aller.

114. Dans le proche avenir, le plus urgent sera :

- de permettre aux services financiers du MINEPRISEC de clarifier le flou actuel des dépenses réelles et des besoins et de pratiquer une politique d'allocation plus cohérente et transparente,

- de faciliter la transition entre l'internat et le home, en exposant clairement aux instances, les situations financières et les problèmes des divers partenaires, en particulier des familles en difficulté.

115. Une coopération plus intensive, de type relativement nouveau, devra s'instaurer entre la base et les spécialistes du MINEPRISEC. Avec la conscience des problèmes viendra aussi le temps d'une plus étroite solidarité professionnelle.

116. Au niveau des ES, des améliorations sont nécessaires et les gestionnaires en sont conscients. Ils pratiquent avec leurs moyens et leur savoir faire une simple comptabilité de caisse, un peu moins complexe et lourde que celle des pays "nordiques" (Cash Accounting) mais fondamentalement très semblable. S'il ne s'agissait que de gestion courante dans les strictes limites de l'ES, le système serait satisfaisant, il fonctionne sans superflu ni gaspillage. Les élèves mangent à leur faim, on peut donc leur demander un travail normal et améliorer rentablement le reste du menu (méthodes, manuels, matériels).

117. Les ES ne disposent ni du personnel (en nombre et compétence) ni du matériel de leurs homologues occidentaux; comment alors et pourquoi leur demander plus, comme certains sont tentés de le faire avec une sophistication de luxe, coûteuse, inadaptée au milieu, aux mentalités, aux besoins constatés, provoquant scepticisme et rejet.

118. Les propositions de SORAC et du Consultant s'inspirent des principes suivants :

- D'abord rencontrer les praticiens actuels, les consulter, les écouter sur leurs problèmes.

- Se concerter avec eux pour élaborer un programme de perfectionnement.

- Inventorier les pratiques actuelles, les moyens, les besoins.

- Analyser l'existant pour finaliser les programmes de formation (= définir des objectifs en fonction des besoins).

- Focaliser l'action sur l'essentiel et le pratique en partant des besoins de l'école pour dégager progressivement les nécessités et utilités en informations sur des plans plus généraux (secteurs, arrondissements, ministères) ou pour des fins spécifiques (économiques, commerciales, statistiques, professionnelles, etc.).

- Eviter d'exiger des travaux d'intérêt purement théorique et/ou dont on ne peut encore assurer une exploitation "rentable". Il est démotivant de fonctionner dans le vide et de produire pour rien.

- Instaurer un véritable service d'aide et de conseil aux praticiens. La Division de Contrôle financier deviendrait Service de Conseil et de Contrôle financiers. Il pourrait se jumeler avec "Etudes et Prévisions budgétaires". Les innovations seraient testées, suivies, adaptées, etc. Des instructions et des manuels d'utilisation seraient élaborés.

119. Dès le départ, les praticiens seraient au centre des opérations, opérateurs eux-mêmes, meneurs de jeu, dans toute la mesure du possible : participants responsables.

C - Etudes des nouvelles orientations et du fonctionnement de la Direction de financement et de constructions scolaires

- Structure et organisation de la DFCS

120. En tant que "Direction", la DFCS dépend de la Direction générale de l'Administration du MINEPRISEC. Elle est actuellement hébergée dans les locaux appartenant à l'Armée, proches de Kigali-Centre, donc très loin du Ministère. Les services doivent bientôt entrer dans le bâtiment neuf qui a été conçu, pour eux et par eux. Les actuels locaux s'étalent tout en longueur ; les futurs, se disposent à peu près dans le même ordre, mais en carré autour d'un jardin central. L'espace construit, tel qu'il est distribué manifeste la même parcellisation ou fractionnement que l'ancien bâtiment, comme si l'esprit de cloisonnement, si prononcé et si néfaste dans l'administration, avait prévalu dans l'inspiration des concepteurs. Les idées modernes sur l'implantation des bureaux organisant l'espace et ses contenus de façon à garantir à chacun l'ouverture favorable à la communication, la convivialité et l'intimité nécessaire à la réflexion et au travail personnels ne semblent pas avoir guidé le crayon des architectes dans le tracé du bâtiment destiné à les abriter.

121. Ces considérations auraient moins d'importance si, en plus de traduire une tendance et un état d'esprit (complexe de la Tour d'Ivoire) elles n'étaient aussi symptomatiques de la structuration réelle de la DFCS jusqu'à ce jour. Sous l'action de l'actuel Directeur, et par la volonté de tous, cet état de fait s'atténue et tend à disparaître. L'esprit de clocher ou de forteresse qui a régné dans le passé est en grande partie responsable de la situation précaire actuelle de la DFCS. L'ensemble DFCS constituait, plutôt qu'un assemblage, une juxtaposition de fiefs et de chasses gardées. Accolées à un service, partie intégrante du MINEPRISEC, avec son directeur et ses agents nationaux de la Fonction publique, on trouvait deux cellules : l'une dite PNUD-Unesco avec son Conseiller technique principal, et l'autre BAD (Banque africaine de Développement), moins importante en nombre. Ces "Cellules" s'estimaient autonomes par rapport aux autorités nationales et se comportaient comme telles, refusant toute activité ou tout geste qui aurait pu signifier subordination envers les autorités ministérielles ou intégration dans une unité nationale. Les membres de ces cellules appartenaient au "PROJET", étaient payés sur et par le Projet et se retranchaient derrière le Projet ou son Chef. Les architectes engagés et payés par le Projet avaient été recrutés à un niveau de salaire nettement supérieur (80.000 FRW environ) à celui du secteur privé (autour de 50.000) et quatre fois supérieur aux tarifs de la Fonction publique (20 à 25.000).

122. On s'explique la suite et la situation que SORAC et le Consultant doivent aider à éclaircir et à rectifier. Avec la fin du "Projet" les architectes ont, à une exception près, disparu, refusant le statut, ou plutôt le salaire, de fonctionnaire. Telles sont les grandes lignes et les bases de toute la problématique. La structure ne s'est pas effondrée ; en ce qui concerne les projets, elle s'est vidée.

- Mission et fonctions de la DFCS

123. On trouvera une liste des activités assignées à la DFCS et à ses deux divisions en pages 10 et 11 des Termes de Référence de la Mission, avec un organigramme, et pages 5 et 6 de la Circulaire ministérielle du 22/03/89.

124. Le champ actuel des actions du Service n'est pas remis en cause, même si la mention apparaît, dans les Termes de Référence, de "redéfinir les activités de la DFCS dans leur caractère productif". Il s'agit en fait de préciser les tâches actuellement assurées, d'élargir le domaine d'intervention ("tâches nouvelles", "recherche de financement", etc.) et de renforcer les moyens d'action, d'information et de management.

125. Le fait d'étendre son action jusque dans le domaine privé n'enlève rien au caractère public de sa mission. L'existence d'un tel service constitue un atout et une sécurité tant pour l'enseignement d'Etat que pour l'enseignement libre subsidié, dans la mesure où il assure une construction fonctionnelle de qualité et devrait se développer pour assurer une maintenance efficace.

126. Tout le problème actuel est de savoir quel type de lien le service doit conserver avec l'Etat et plus particulièrement avec le MINEPRISEC pour survivre. S'il disparaît en tant que tel, quel organisme privé accepterait les contraintes, les normes, les exigences spécifiques de l'Education et offrirait expérience et garantie de qualité en un domaine aussi sensible ?

127. A l'heure où il ambitionne de se développer, d'assurer des tâches nécessaires plus diversifiées, il convient de rechercher des perspectives nettes qui permettront à la DFCS d'éviter les écueils du passé tout en se perpétuant, comme suggéré par SORAC, et prioritairement au service de l'Education.

- Point de la situation, problématique

128. La DFCS semble au creux de la vague. Après examen de la situation, une relecture des Termes de Référence, en particulier les points 2.1 et 2.2, page 13, résonnent comme un S.O.S après le glas.

129. Une diatribe funèbre ne servirait en rien la cause qu'il s'agit de sauver. Mais tout ce que l'on peut lire ou entendre sur la période récente illustre un processus d'échec administratif, une ignorance, qui frise le mépris, des exigences les plus élémentaires et fondamentales du management moderne. Ou était-ce imprévoyance suicidaire ? En tout cas, le déluge est là et la DFCS en perdition, mais non perdue. L'arche existe mais il reste à la construire et à s'y embarquer. SORAC s'emploie à une telle oeuvre en matière statutaire et gestionnaire ; le Consultant dans le champ de l'Organisation et du Management.

130. Le personnel des projets a failli totalement disparaître. Au dernier moment, c'est-à-dire en ce début de juillet 1990, après la fin du Projet RWA/86/011, le PNUD et l'Unesco maintiennent en place pour 6 mois le peu de personnel demeuré fidèle au poste jusqu'à fin juin. C'est un geste appréciable, indispensable et justifié. Il reste au Gouvernement à fournir la contribution complémentaire qui doit permettre à la DFCS de franchir le cap difficile de ce deuxième semestre de 1990.

131. Une lettre a été adressée au Ministre de l'Enseignement primaire et secondaire vers la mi-mai, demandant des mesures d'urgence pour assurer la rétention d'un personnel indispensable.

132. Deux études assorties d'options et de propositions ont été soumises par SORAC aux autorités :

- B1-DFCS : Evaluation et Perspectives.

- B2 : Amélioration de la Gestion administrative et financière de la DFCS.

133. Ces documents traitent tous les points figurant dans les Termes de Référence et abordent les problèmes tels qu'ils ont été explicités lors d'une rencontre initiale avec les autorités du MINEPRISEC.

134. L'ensemble des travaux de SORAC doit permettre aux responsables de prendre des décisions en toute clarté et connaissance de cause, de choisir l'option qui assure à la DFCS les meilleures chances de survie tout en garantissant les intérêts légitimes de l'Education au RWANDA.

135. Les études de SORAC sont bien documentées, argumentées et structurées. Il n'y a pas lieu de les exposer ici. Les résumer en dénaturerait le contenu. Il suffira d'en rappeler les principales conclusions, en regard des dysfonctionnements et handicaps diagnostiqués et en réponse aux manques à combler.

- Manques, dysfonctionnements, risques

136. Le personnel, à la fin juin 90, se trouve déséquilibré par un manque important d'architectes. Ce manque ne pourra pas être totalement comblé dans l'immédiat. Il en résulte une surcharge de travail du fait qu'il faut assurer la poursuite et la surveillance des travaux en cours.

137. L'intendance n'a pas suivi. Pour l'année 1990 la DFCS ne semble pas avoir bénéficié d'un budget de fonctionnement. Les fonds nécessaires pour assurer la soudure entre le temps du projet et le début de l'autofinancement est estimé à 20 millions pour une année, salaire du personnel compris. C'est le "sacrifice" à consentir pour tenter le sauvetage de l'entreprise.

138. Le passé récent montre qu'un organisme du type DFCS ne peut, sans risquer de sombrer, naviguer à vue. Des prévisions, des programmes budgétisés à moyen et long termes, des études de marché sont indispensables.

139. Sans une gestion budgétaire appuyée par une comptabilité générale et analytique adéquate un organisme comme la DFCS ne peut pas affronter l'avenir sans risques majeurs, quelle que soit par ailleurs sa valeur technique. La DFCS devrait facturer tous services effectués en dehors du MINEPRISEC. La gestion informatisée actuellement mise en place par SORAC doit permettre de régulariser la situation.

140. Dans les services de gestion et de secrétariat, la faiblesse du personnel réside moins dans le nombre que dans un certain manque de motivation pour se perfectionner et, comme ailleurs dans la Fonction publique, dans un manque de perspectives de promotion ; les deux manques étant assez fortement liés.

141. Les avatars actuels sont symptomatiques de carences administratives dangereuses pour la bonne marche d'une entreprise qui vise simplement à se maintenir en activité, sans parler de se développer.

142. Seul un effort de rigueur et une plus vigoureuse dynamisation du management permettront à l'entreprise de parvenir à s'autofinancer sans quoi elle risque de stagner.

143. La Direction et le personnel actuels sont conscients du problème et tout à fait décidés à l'affronter.

144. Les causes structurelles des rivalités d'autorité hiérarchiques ont disparu en grande partie avec la fin du projet RWA/86/011. Reste le projet BAD (Banque Africaine de Développement). La seule autorité managériale légitime à la DFCS est celle des responsables et agents nationaux.

145. La disparité des rémunérations, due à la variété des employeurs, source de frictions et d'aigreurs, disparaît progressivement. Toute différence doit être fondée, justifiable et admissible.

146. Le compartimentage des nouveaux locaux ne favorisera pas l'échange et la convivialité, si importants pour la "culture d'entreprise" et la participation responsable. Mais la volonté d'ouverture peut abattre les cloisons.

- Suggestions et recommandations

a) Les options et le choix

147. Les options que le Ministère a chargé SORAC et le Consultant d'étudier sont présentées dans le document SORAC intitulé B1-DFCS Evaluation et perspectives.

148. Après un bref exposé du contexte général et de la mission confiée à la DFCS, SORAC, passe en revue, point par point, le contenu des "Termes de Référence" concernant les "Etudes des nouvelles orientations et du fonctionnement de la DFCS". Suit un examen du problème de la structure juridique de l'organisme. Les différents types sont succinctement présentés : entreprise publique, régie, société mixte, firme privée. Avantages et inconvénients de chaque formule sont passés en revue et pesés en regard des situations et évolutions d'entreprises semblables existant dans le pays.

149. SORAC préconise le statut de régie pour une période transitoire de 4 ans (1991 à 1994), préparatoire à un statut ultérieur et définitif d'établissement public de plein exercice en 1995. Un statut, actuellement à l'étude au MINIFOP, pourrait finalement apparaître comme le plus approprié : celui de "Service Rattaché". Les raisons qui militent contre les autres options possibles sont également exposées. Le document se termine en indiquant le contenu des 3 phases à prévoir :

1) 30.06.90 à 31.12.90 ;
2) 01.01.91 à 31.12.91 ;
3) mi-91 à 1994.

b) Recherche de ressources financières

150. Elle constituera une tâche primordiale de la Direction et des Services de Gestion. Les sources exploitables sont mentionnées dans le document en annexe de "Etat des réalisations" point 16. Il s'agit pour la DFCS, en tout premier lieu, de savoir vendre ses services et pour cela de savoir présenter, au plus vite, une solide image de marque.

c) Etudes de marché

151. Une étude du marché de la Construction scolaire semble indispensable (sujet déjà mentionné en Annexe 3, "Première Approche", point B1-4, p.11). Ce problème est abordé dans "B1-DFCS Evaluation et Perspectives" p.9 à 11.

152. La construction de homes (Foyers) va se développer. La conception d'un foyer pour jeunes scolaires implique une importante composante éducative et intéresse donc la DFCS, comme elle intéresse l'ensemble du système scolaire.

d) L'amélioration de la Gestion administrative et financière

153. Elle fait l'objet d'un document SORAC de 9 pages qui se suffit à lui-même. Il est entre les mains des autorités compétentes. Les indications et suggestions qu'il propose sont importantes, certaines, essentielles.

154. C'est pour avoir méconnu cette importance des facteurs de management que la DFCS connaît ses difficultés actuelles. Pour en sortir il faut les reconnaître.

e) Urgence

155. Les mesures préconisées pour l'immédiat (2ème semestre 1990) sont de nécessité urgente : pas pour demain, car alors il n'y aura bientôt plus de demain pour la DFCS. Le PNUD et l'Unesco ont déjà fait un premier geste. Le reste, l'essentiel, dépendra de la rapidité de décision du côté MINEPRISEC. S'il existe une réelle volonté de maintenir la DFCS en activité, les propositions de SORAC apparaîtront pragmatiques et praticables dès maintenant.

f) Renforcement et aménagement de la structure

156. Le renforcement et l'aménagement de la future structure de la DFCS et son fonctionnement ont été amplement évoqués en Annexe 3, "Première Approche". On peut s'y reporter. L'Organigramme proposé ne diffère pas de celui figurant à la page 6 du document SORAC "Amélioration de la Gestion...". SORAC regroupe, deux par deux, les quatre services opérationnels (techniques) portés sur le "Schéma pour un organigramme" conçu par le Consultant.

g) Motivation du Personnel et style de management

157. Dans son domaine technique, la DFCS est dotée de hautes compétences. En matière de Management, on peut miser sur un personnel capable d'une participation responsable efficace. En comptabilité et Secrétariat, aussi, le personnel se trouve sollicité pour se mettre à l'informatique.

158. Pour finir il faut affirmer, comme pour les services financiers du MINEPRISEC, qu'une bonne organisation ne vaudra que par les personnes qui l'animeront ; elle ne produira que les fruits mûris par ses membres. Les objectifs, les résultats, à atteindre ne seront pas très difficiles à définir. Ils seront d'autant plus facilement réalisés et le niveau de service d'autant plus élevé que tous participeront à définir les modalités de l'action, à créer la vie dans leur entreprise.

III. CONCLUSION

159. Dans le quotidienn français LE MONDE, du 5 juillet 1972, le sociologue Alain Touraine écrivait :

> "Le principe central de la gestion des organisations est que tout doit y être combiné en vue du but à atteindre. Ce n'est pas en remaniant des organigrammes qu'on modernise une entreprise, mais en reliant de la manière la plus directe et la plus constante l'activité de chacun au but général".

160. Plus récemment, en février 1990, un auteur rwandais affirmait :

> "Pourtant ce qui importe pour l'heure, c'est de bien savoir ce qui désormais n'est plus comme avant, et ce qui devrait être et qui n'est pas".

161. Ce qui n'est pas et devrait être ne pourra naître que de la volonté, du savoir-voir, du savoir-faire, de la conscience et du courage de tous ceux qui oeuvrent sur ce terrain, de l'éducation des enfants de ce pays, de tous ceux-là dont le Consultant a croisé le regard et la route, Rwandais et autres.

ANNEXE 1

PERSONNES RENCONTREES ET VISITES EFFECTUEES

1. PERSONNES RENCONTREES

1.1. Au Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire

M. le Secrétaire général du MINEPRISEC.
M. le Directeur général de l'Administration.
M. le Directeur général de l'Enseignement secondaire.
M. le Directeur de la Planification.
M. le Chef de Division de la Carte scolaire.
M. le Chef de Division du Contrôle financier, et ses collaborateurs.
M. le Chef de Division du Service des Traitements.
M. le Chef de Division de la Gestion du Personnel de l'Enseignement primaire.
Un responsable des Services Financiers.

NOTE : Pour diverses raisons (maladie, stage à l'étranger, ou autres), certains responsables n'ont pu être consultés.

1.2 A la Direction de Financement et de Constructions scolaires
(DFCS, "Direction" du MINEPRISEC)

M. le Directeur de la DFCS.
M. l'Ingénieur Civil (Projet PNUD).
Mme la Secrétaire-Comptable (Projet PNUD).
Mme la Secrétaire (Projet PNUD).

1.3 Dans les établissements scolaires

Les Chefs des établissements visités (voir ci-après) et leurs adjoints chargés de l'Intendance.

1.4 Autres personnalités nationales

M. le Secrétaire national de l'Enseignement catholique. (S.N.E.C.)
M. le Directeur du Bureau national de l'Enseignement protestant. (B.N.E.P.)

1.5 Personnel des Organisations internationales

M. le Représentant résident des Nations Unies.
M. l'Assistant du Représentant résident (Programmes).
M. le Représentant résident de la Banque Mondiale.
M. le Représentant du PAM.
M. le CTP Expert en Structures et Procédures. (MINIFOP).

2. VISITES EFFECTUEES

2.1 Services ministériels centraux

Tous les services dont les responsables sont mentionnés ci-dessus, aux § 1.1 et 1.2.

2.2 Etablissements scolaires

Lycée Notre-Dame de Cîteaux, Kigali.
Groupe scolaire de Bicumbi.
Ecole d'Infirmières de Rwamagana.
Lycée de Kigali (quartier de Rugunga).
Ecole technique de Shyogwe.
Petit Séminaire de Rwesero (et son remarquable ensemble de productions. Voir fiche "Ecole-Entreprise, Ecole-Productivité").
C.E.R.A.I. de Rwesero (et ses productions).

PREMIERE APPROCHE ANNEXE 2

GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE AU MINEPRISEC ET A LA DFCS

VOLET A : MINEPRISEC et Etablissements secondaires

A.1 MINEPRISEC - Services Centraux

A.1.1 Situation actuelle : a fait l'objet de nombreuses études, rapports et circulaires

- d'experts internationaux et divers consultants,
- de fonctionnaires du MINEPRISEC.

Les carences, distortions et dysfonctionnements du système ont été mis à jour, souvent avec précision et perspicacité. L'abondante documentation disponible, y compris diverses notes du Ministère, a été dépouillée et analysée. Des entrevues avec de nombreux responsables ont permis d'obtenir un aperçu de la situation, d'identifier les points névralgiques et d'envisager des interventions.

A.1.2 Principales défectuosités signalées

1.2.1 Manque de coordination et de communication entre :

(a) Les services de la Direction administrative et financière, en particulier entre le Service financier et Contrôle financier.

(b) L'ensemble des Services financiers et la Planification (y compris la Carte scolaire).

Les documents produits par la Planification et la Carte scolaire ne comportent aucune donnée sur les divers aspects financiers du système scolaire (budgets, comptes financiers, coûts, évolution des dépenses). De plus, les statistiques produites semblent sortir avec un retard préjudiciable à la conduite effective de la politique d'éducation.

(c) Les services centraux en général et les établissements secondaires, de même qu'entre les services centraux et les "secteurs" de l'Enseignement primaire, c'est-à-dire, avec le réseau d'inspection de cet ordre d'enseignement.

Remarques :

- Dans certains cas, aucun rapport ou compte rendu n'est fourni sur les origines et les utilisations des fonds publics ou privés reçus pour l'Education.

- Des dettes sont contractées dans des proportions parfois importantes. L'endettement semble être devenu chronique, pour assurer la nourriture des élèves, et comme suite à la limitation des crédits.

- Des salaires continuent d'être indûment versés à un personnel qui n'est plus employé. Des sommes importantes ne sont pas récupérées par le Trésor Public.

- Par contre, des retards dans le versement de salaires dus résultent de communications défectueuses entre les niveaux et échelons du système.

De cette situation, il résulte :

. Une perte de ressources importante qui a été chiffrée.
. Un manque de clarté dans les "affaires" du Ministère qui paralyse l'action et risque de décourager toute volonté d'agir.
. Une quasi impossibilité de concevoir, dans l'état actuel des choses, une politique budgétaire rationnelle et de pratiquer une gestion cohérente aux divers niveaux.

1.2.2 Obstacles à une politique budgétaire cohérente

(a) Difficultés spécifiques - Chaque P.V.D. évolue dans une structure de difficultés qui lui est propre. La dépendance envers l'extérieur est assez généralisée : approvisionnement en fournitures diverses ; et, actuellement, se pose surtout le problème de l'alimentation. La précarité économique et monétaire - Gérer, c'est prévoir. Or la conjoncture présente beaucoup d'imprévus qui rendent la gestion plus aléatoire qu'en pays dits "développés" - D'où la tentation de vivre au jour le jour -

Exemples :

- le manque d'eau entraîne des dépenses de transport supplémentaires...
- le rationnement du sucre : idem : déplacement plus fréquents pour le ravitaillement.

La pénurie des devises semble actuellement provoquer une certaine irrégularité dans les arrivages de fournitures. La pénurie occasionnelle peut amener une "turbulence" des prix.

(b) Manque de bases sûres pour le calcul des ressources et des coûts

Les crédits accordés aux établissements ne sont pas établis sur des données concrètes (effectifs, âge, sexe, type d'enseignement, etc.). En fonction de l'enveloppe globale disponible, le Ministère reconduit grosso modo les sommes allouées dans le passé. A partir de là, l'établissement doit compter sur la contribution des familles et ses éventuelles ressources propres, pour couvrir les frais d'hébergement et de scolarité. Or la capacité contributive des familles diminue pour la plus grande partie d'entre elles.

Pourtant, malgré inconvénients et handicaps (qui restent à inventorier et si possible quantifier) il est possible d'encadrer certaines données et d'examiner leur évolution dans le temps (main-d'oeuvre, coûts de production, d'utilisation du matériel, du transport, téléphone, électricité, cuisson, etc.).

(c) L'enregistrement des recettes et des dépenses n'est pas effectué selon une nomenclature standard unique. Il est même des cas où aucune trace écrite n'existe des opérations effectuées.

1.2.3 Le fonctionnement du Service financier (traitements) manque sur certains points de rigueur et de cohérence. Des tâches identiques, de même nature, concernant des agents de même statut sont confiées à des bureaux distincts.

1.2.4 Contrôler devient illusoire ou impossible dans des conditions où les services eux-mêmes ont de la peine à tenir leur situation au clair. L'intervention d'un contrôle extérieur risque encore de ralentir et d'embrouiller les opérations. Chaque service central devrait s'auto-contrôler et s'articuler avec d'autres services de façon à assurer la réalité et la régularité des opérations.

1.2.5 Méthodes de travail, modes opératoires, flux, circuits, matériels, mobilier, supports divers d'information : tout un travail de description et d'analyse reste à faire "au ras des pâquerettes" pour déterminer les freinages, les blocages, les redondances, etc. et préparer un terrain d'accueil à l'informatique. Celle-ci exigera simplification et clarification des processus.

A.1.3 Perspectives et recherches de solutions

1.3.1 Structure du Ministère

(a) Envisager la reunión du Service financier et du contrôle financier. Un service ministériel logistique doit assurer la bonne marche et la régularité de ses opérations propres, sinon il conviendrait d'envisager des remaniements de personnel, y compris des changements de direction. Il assure son auto-contrôle. La Direction contrôle le service qu'elle est supposée diriger et l'ensemble des activités exercées par le service (investissements, dépenses courantes, documents produits, etc.) L'informatisation favorisera l'exercice des contrôles nécessaires.

Pour les contrôles sur les Services extérieurs (écoles, secteurs) le personnel actuel étant insuffisant, il conviendrait de pratiquer en plus du contrôle systématique des cas "évidents" signalés, un contrôle par exception, sur un échantillonnage d'établissements, selon un calendrier des opérations.

(b) Modifications éventuelles ultérieures

Orienter les remaniements futurs du MINEPRISEC vers une plus grande intégration de services semblables dans une structure

- où les services apparentés ou complémentaires seront groupés et articulés pour favoriser la symbiose indispensable à l'efficacité des opérations,
- où les services logistiques peuvent communiquer et coopérer facilement et rapidement avec les services opérationnels et intervenir à tous les niveaux pour les aider et les soutenir dans l'accomplissement de leurs missions.

"Le principe de base reste de regrouper les postes selon la densité (intra-groupe) ou la rareté (inter-unités) de leurs relations".

Une structure plus systématique fournit un cadre plus favorable à une information efficace.

Plus spécialement, il serait opportun de réunir en un ensemble bien soudé les services "concepteurs" dont la composante dominante est "Etudes-Recherches-Préparation de décisions" tels que "Etudes-Evaluation", "Information-Documentation" et "Planification".

(c) Services centraux et Services extérieurs. Les points suivants méritent attention :

- Rapports et comptes rendus. Le refus de rendre compte ne peut être toléré. Sous peine de sanctions appropriées, l'autorité doit exiger la soumission des rapports et de toute information nécessaire à la prise de décision et au pilotage du système.

  Si les formulaires sont inadaptés, trop compliqués, difficiles à comprendre et à remplir, il conviendra

  . de demander aux responsables concernés sur le terrain leur avis, leurs suggestions et leurs propositions,
  . de les réunir pour une rencontre où les supports des informations nécessaires seront examinés et mis au point.

- Endettement chronique des établissements - En rechercher les causes et les remèdes possibles.

  . Prendre les mesures appropriées pour le résorber sur une période raisonnable.
  . Mettre au point les mesures et les mécanismes pour l'éviter ou le réduire à des limites réglementaires contrôlables.

- Versements indus

  . Sanctionner les responsables de façon exemplaire et sans ambigüité. Il s'agit de détournements de fonds publics.

  . Généraliser le règlement par chèques "barrés" remis en main propre par le directeur d'établissement ou l'Inspecteur de Secteur (peut-être attendre dans certaines régions l'ouverture de Banques populaires).

Il convient d'éviter au maximum la détention et la manipulation d'argent liquide. La comptabilité des chèques sera plus facile à tenir et à vérifier.

- Retards de paiements. Compréhensibles et peut-être difficilement évitables le premier mois d'emploi, ils ne peuvent guère se justifier deux mois après la prise de fonction et l'installation officielle de l'intéressé.

  Si la correspondance et les communications fonctionnent normalement, ce n'est plus une question d'organisation mais plutôt un problème de fonctionnement de fonctionnaire.

1.3.2 Politique et pratique budgétaires. A envisager :

- Au Centre, au sein des Services financiers, création d'une cellule "Etudes et Prévisions budgétaires", un Service de Budget chargé :

  . D'établir et de gérer un système de recherche et de collecte des données de base nécessaires à la confection d'un budget primitif global, de budgets annexes, sectoriels ou de projets (pédagogiques ou autres) et de "décisions modificatives" (remaniement du budget en cours d'exercice).

  . Egalement, de former, de sensibiliser et de diffuser un mode de pensée gestionnel et des pratiques correspondantes. Ce service pourrait intervenir auprès des établissements pour aider en matière d'intendance. Une telle coopération éviterait des irrégularités et réduirait la nécessité de contrôles administratifs et comptables.

- Aux niveaux extérieurs :

  . Formation des responsables administratifs et/ou financiers à la gestion.

  . Mise en place du Plan comptable officiel adapté aux besoins spécifiques d'un établissement scolaire.

  . Adoption d'un système comptable manuel, unique, simple, pratique, avec manuel d'instructions et de référence pour son utilisation.

  . Dès que possible, introduction de la comptabilité à partie double.

1.3.3 Organisation et fonctionnement

A partir des missions et objectifs fixés aux différentes unités il serait opportun de ré-examiner l'ensemble des éléments qui entrent dans la composition du service fourni. Ce travail est minutieux mais non gigantesque et les responsables devraient trouver une certaine satisfaction professionnelle à l'entreprendre. (Voir le point 1.3.5 ci-dessous). Une étude analytique des activités déboucherait sur une rationalisation qui, à nouveau, faciliterait l'informatisation, avec des réaménagements divers en plusieurs domaines.

1.3.4 Les contrôles indispensables devraient pratiquement tous faire partie intégrante du système d'organisation instauré. Les services s'auto-contrôlent et s'entre-contrôlent par l'exercice même de leurs activités spécifiques. Ceci n'exclut nullement les interventions appropriées de l'autorité dans la marche ordinaire des affaires, "par exception" et avec circonspection.

1.3.5 Méthodes, pratiques, outils, etc.

Vaste domaine presque inexploré encore, mais décisif après les deux autres volets.

- Volonté de produire un service utile.
- Souci de fonctionner en symbiose avec les autres unités centrales ou extérieures et le reste du monde.

Toute action immédiate en ce domaine devra garder en vue l'informatisation à préparer. Une phase de pré-informatisation pourrait être utile.

Pour une étude de la situation, l'utilisation des méthodes simples et directes suffirait, telles que, entre autres :

- les 3QOC + P : Qui / Quoi / Quand / Où / Comment + Pourquoi.
- les 5 M.: Milieu (environnement), Main-d'oeuvre (Personnel), Matière (supports), Matériel (moyens, machines), Méthodes.

Avant toute "injection" de nouveauté (y compris l'informatique), il convient d'intéresser le personnel, de le consulter et d'obtenir sa participation active à la préparation et au lancement des opérations.

A.2 Services extérieurs ; Etablissements scolaires

De nombreux aspects ont déjà été traités ci-dessus dans la mesure où ils impliquaient la responsabilité des services centraux : (cf.: 1.2.1(c), 1.2.2, 1.3.1(a), 1.3.1(c), 1.3.2).

A.2.1 Situation présente. Un inventaire, bien documenté, a été adressé par le Contrôle financier du MINEPRISEC, sous le titre: "Pour une gestion fonctionnelle des établissements scolaires". Les pages 6 à 15 sont particulièrement éclairantes et le présent travail lui doit beaucoup.

La liste ci-après donne déjà une idée du champ des difficultés actuelles :

- Manque de budgétisation : d'où gaspillage et désordre.
- Diminution des aides alimentaires.
- Insuffisance des subsides et contributions.
- Manque de gestionnaires.
- Absence de contrôles réguliers : d'où irrégularités.

La description et l'analyse de la situation sont très explicites et parlent d'elles-mêmes.

A.2.2 Les solutions semblent dépendre, en tout premier lieu, de l'amélioration du personnel responsable, tant du point de vue de la compétence que de la conscience professionnelles.

Il peut s'agir de prévision ou de prévoyance démenties par l'évenement comme pour l'aide alimentaire dont la cessation semble avoir été prématurément décidée et à une période difficile. Il convient de régler la diminution d'un flux sur l'augmentation progressive d'un flux de substitution. Peut-être serait-il opportun pour le bien des élèves qu'une telle aide se poursuive encore quelque temps.

Par ailleurs, certaines pratiques peuvent grandement aider à améliorer la situation matérielle, telles que l'achat en gros à la récolte (janvier surtout, et juillet) de haricots, base de l'alimentation. Les établissements qui ne pratiquent pas encore l'achat en gros pourraient effectuer un simple calcul de coût pour savoir s'il n'est pas profitable d'investir en moyens de conservation des haricots et d'acheter en bloc la quantité annuelle nécessaire à 25 F. le kilo, plutôt que d'acheter à la quinzaine et de payer certaines quantités jusqu'à 50 et 60 F., soit le double ou davantage.

L'existence même d'une gestion à ce niveau, repose avant tout sur la formation et la responsabilisation des gestionnaires, qu'ils exercent leur activité d'intendance à temps plein ou partiel. Ils ne verront les problèmes et leurs solutions qu'en apprenant à les voir à partir des réalités qu'ils vivent et affrontent avec souvent beaucoup d'ingéniosité.

Cette formation devra aussi inclure la gestion des biens : maintenance, mobilier, matériels divers, stocks...

Il conviendra de bien matérialiser le système comptable à ce niveau (plan, fiches, mode d'emploi...) en adoptant des supports aussi simples et clairs que possible, en attendant la nécessité d'un matériel plus lourd et sophistiqué, mais aussi en prévision d'un tel équipement futur (optique de pré-informatisation) et en fonction des modes de rassemblement, de classement et de traitement en usage au MINEPRISEC.

Dans les établissements visités, les responsables ont conçu ou adopté des méthodes pragmatiques de tenir leurs comptes, s'ils n'ont pas exclusivement retenu la nomenclature proposée par le Ministère. Il faut éviter d'imposer d'en-haut un système trop complexe dont ils ne verraient l'utilité ni pour eux-mêmes ni pour d'autres (y compris le MINEPRISEC). Comme l'indique bien un document de la Banque Mondiale "La gestion doit être au service de la pédagogie" il faut donc logiquement "mettre la gestion au service de la pédagogie", et non pas brimer les gens du terrain en leur imposant la gestion pour la gestion.

Il conviendra donc d'associer ceux qui pratiquent déjà une comptabilité de gestion rudimentaire à la conception d'un cadre et d'un mode plus rationnels, plus pratique et plus informatif. Il s'agira aussi de les motiver pour une gestion claire, simple, mais performante, de les sensibiliser à un domaine et un ensemble de tâches qui demandent peut-être à être valorisées aux yeux de beaucoup.

VOLET B : LA DFCS

B.1 Situation générale et problématique

Avec la fin du projet RWA/86/011, la DFCS se trouve depourvue

- de personnel technique indispensable : architectes et ingénieurs civils, à une ou deux exceptions près ;
- de personnel de secrétariat et de gestion avec le départ des employées du projet.

Tel quel, il semble en voie de disparition.

Le problème est double, mais les deux volets sont étroitement liés.

1. Quel statut concevoir et adopter pour que, s'autofinançant, la DFCS puisse rémunérer son personnel au niveau du secteur privé, et ainsi le conserver?

2. Comment renforcer et améliorer l'organisation administrative et financière de manière à rendre la DFCS performante et compétitive?

B.2 Autofinanciement de la DFCS

Il s'agit de parvenir à pouvoir rémunérer des architectes et des ingénieurs au prix du marché pour faire tourner la maison et assurer ainsi la survie de l'entreprise DFCS.

B.2.1 Vente des services

Une première étude pourrait consister à évaluer le prix de la production de la DFCS, si elle avait été vendue, c'est-à-dire, si l'on avait facturé tous les travaux, y compris ceux effectués pour d'autres ministères et services publics, ces dernières années.

B.2.2 Fuite des cerveaux

Le sectur privé offrant un salaire environ 4 fois supérieur à celui de la Fonction Publique, les compétences quitteront le service public tant que le marché en cause ne sera pas saturé. Il faudrait donc dès maintenant envisager des mesures propres à saturer ce marché. Une difficulté provient du fait que certaines formations, dont celle d'architecte, exige l'envoi d'étudiants à l'étranger.

Pour certaines professions on connaît mal les besoins. Mais s'il existe un déficit quelconque on sait que les compétences iront au plus offrant, et, dans la conjoncture actuelle, la Fonction Publique est loin de pouvoir concurrencer le privé.

B.2.3 Critère principal pour le choix d'un statut

Dans l'immédiat, l'Etat devra, s'il tient à voir la DFCS poursuivre ses activités, lui permettre de voler de ses propres ailes, c'est-à-dire la rentabiliser. Différentes solutions existent, mais quel que soit le statut finalement retenu, les agents de haut niveau devront recevoir une rémunération compétitive face au secteur privé.

B.2.4 Marché de la construction

Dès maintenant, avec le redémarrage de l'affaire, il serait intéressant d'effectuer une prospection du marché pour avoir une idée des développements à venir. On assure que la demande sera suffisante,

encore faut-il qu'elle soit solvable et que la capacité de financement des promoteurs éventuels ne soit pas contrainte de s'orienter vers des dépenses de fonctionnement, par exemple d'alimentation ou de fournitures, face à un certain désengagement de l'Etat.

Un des premiers points à considérer serait la politique officielle en matière de construction scolaire, les études de la Carte Scolaire, les projets des promoteurs divers.

B.3 Renforcement - Amélioration

B.3.1 Généralités : Un audit de la DFCS a déjà été effectué par la SORAC, qui peut servir de point de départ à une mise à jour suivie de recommandations adéquates.

L'inventaire des défectuosités ayant été dressé, il reste à y chercher remède. Là encore, les solutions dépendent du recrutement en nombre suffisant d'un personnel compétent, présent et motivé pour la gestion, en particulier pour les composantes budgétaires de la construction et de la maintenance.

Détaché du MINEPRISEC, la DFCS devrait assumer toute la gestion de son personnel : carrière, traitements, congés, etc. Toute la gestion d'ailleurs sera du type "entreprise privée". Donc certaines contraintes et exigences inconnues d'un service public devront être prises en compte, au regard de ce qui se pratique dans la profession et sur le marché.

B.3.2 Structure de la DFCS

Elle devra s'inspirer des mêmes principes que le MINEPRISEC et s'élaborer sur des bases semblables. Voir Volet A : 1.3.1(b), et schéma pour un Organigramme (ci-après). Sur la base de la production finale attendue de l'organisme et des objectifs techniques à atteindre, il s'agira :

1. D'organiser les services techniques et de les articuler entre eux de façon à faciliter l'accomplissement des tâches dans le meilleur temps, au meilleur prix.

   C'est un problème d'étroite coopération entre des techniciens (architectes, ingénieurs) et un spécialiste en organisation. L'idéal serait sans doute un technicien qui aurait aussi une formation convenable en organisation.

2. De renforcer la logistique. Elle devrait comporter, en plus d'un secrétariat suffisant, un service de gestion à double vocation :

   - un service de comptabilité générale, capable de suivre et de contrôler l'exécution du budget, de fournir rapidement, éventuellement d'exploiter, les données financières disponibles et de participer pleinement aux activités du service budgétaire (voir ci-après) ;
   - un service des budgets chargé de la gestion des activités techniques de l'organisme :

- tenue et contrôle des opérations sur plannings établis par ou avec les services techniques ;

- calculs de coûts. Banque de données. Etude et surveillance du marché ;

- aide aux services techniques pour devis et prévisions en matière de construction et de maintenance ;

- tenue de documentations diverses et participation à l'élaboration et la diffusion de l'information ;

- information de la Direction et des Cadres sur les tendances et évolutions de tous éléments entrant dans le champ des activités spécifiques de l'organisme.

3. D'instaurer une coopération active entre les diverses composantes de l'organisme et entre celui-ci et le milieu extérieur, en particulier son environnement technique et professionnel. En cela, sont spécialement concernés, les services de conception : Direction, Planification, Orientations, etc. Cette responsabilité incombe parfois à une seule personne : le Directeur ; elle ne peut s'exercer valablement qu'en collaboration réelle avec le Chef des services techniques, le Responsable des services de gestion et les Responsables de la politique de développement scolaire au MINEPRISEC. Cela suppose des relations fonctionnelles avec les Finances de l'Education (Budget), la Carte Scolaire (Planification) et pour la conception des locaux, avec les Directions d'Enseignements et les Inspections. L'horizon de la Direction ne s'arrête pas là. L'environnement avec lequel elle devra se maintenier en symbiose est vaste et complexe.

B.3.3 <u>Fonctionnement : méthodes, pratiques, outils, supports, matériels, etc.</u>

Les considérations émises aux points A1.2.5 et A1.3.5 demeurent ici valables.

La DFCS, quel que soit son statut, disposera, par la nature même de ses activités et responsabilités, d'un atout précieux : un nombre élevé d'agents de haut niveau dont la formation scientifique et technique doit aussi servir à créer, entretenir et développer une organisation rigoureuse, rationnelle, efficace.

La DFCS devrait constituer une unité pilote exemplaire et ainsi exercer des effets d'entraînement sur d'autres organismes publics ou privés.

D . F . C . S .

Schéma pour un organigramme.

- DIRECTION. (Conception, Coordination)
  - SECRETARIAT.
  - GESTION - COMPTABILITE .
    (Coûts, Budgets, etc...)
    Documentation . Information.
  - ACHATS . MAGASINS . MATERIAUX . MATERIELS.
  - MARCHES . DEVIS . CONTRATS .
  - ARCHITECTURE . PLANS . TRAVAUX .
  - MAINTENANCE .

ANNEXE 3

ETAT DES REALISATIONS AU 6.7.90 DES TACHES DE LA MISSION DE CONSULTANT EN GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE A KIGALI

OBJET :

Le présent document rédigé par le Consulant de l'UNESCO, deux mois et demi après le début et un mois avant la fin des opérations menées par SORAC, est d'abord destiné à cette agence, et vise un triple but :

1 - Faire le point de l'avancement des travaux à la date du départ du Consultant.
2 - Exposer succinctement les points que le Consultant a plus particulièrement examinés et qu'il développera plus amplement dans son rapport.
3 - Proposer des perspectives et des suggestions pour que SORAC termine la mission avec succès.

REMARQUES PRELIMINAIRES :

- Le terme 'Le Consultant' désigne le consultant de l'UNESCO. Ses collègues de la mission sont désignés sous le terme de 'SORAC'. 'GENIE' désigne la société sous-traitante pour l'informatique.

- Les numéros de suite de l'exposé reprennent ceux qui accompagnent la numérotation décimale du 'condensé' figurant en annexe.

- Les variantes d'opinion ou de propositions éventuelles entre les travaux du Consultant et ceux de SORAC ne devraient constituer que des vues complémentaires et-ou des options semblables ou convergentes.

1 - VOLET A : Pour 'mettre en place des systèmes de collecte', il faudra d'abord définir 'les informations nécessaires'. En fonction des besoins également définis du MINEPRISEC, il faudra concevoir, matérialiser et préalablement tester un système. Des modes de collecte sont déjà en place; beaucoup d'écoles ne les utilisent pas et les services ministériels, pour diverses raisons, ne sont pas en mesure d'en exploiter valablement les résultats.

Le dialogue peut s'instaurer à l'aide d'un document budgétaire rempli en double exemplaire. Un exemplaire serait retourné à l'école, avec commentaires (suggestion SORAC). Ce document ne devra être mis en circulation que si l'on est en mesure de l'exploiter et d'en tirer quelque profit à l'un ou l'autre bout de la chaîne ou, encore mieux, aux deux bouts. SORAC met au point une proposition.

2 - Chaque 'Centre d'Activités' peut être institué en 'Centre de Coûts'. Un ensemble administratif peut se diviser en plusieurs 'Centres de Décision' élaborant chacun ses Propositions Budgétaires selon les modalités possibles exposées par ailleurs. L'organisation budgétaire variera selon les structures, se définira selon les activités et dépendra pour son fonctionnement des responsables de la marche des affaires.

Les prévisions, quel que soit le degré de détail recherché, selon les besoins d'une unité administrative donnée, seront présentées selon le schéma, la nomenclature qui doit servir de guide et de cadre à l'exécution du budget. Cette nomenclature sera élaborée selon le plan comptable OCAM et applicable dans tous les cas.

SORAC a préparé des propositions.

3 - Problème de la régularité des dépenses :

Comme la Division ministérielle du Contrôle Financier ne dispose pas de moyens suffisants pour assurer un contrôle efficace on peut suggérer :
- la méthode de contrôle par exception
- la création dans chaque établissement, à côté des responsables actuels, d'une instance de contrôle composée de deux personnes nommées par le Ministère sur proposition des inspecteurs et choisies parmi les professeurs et éventuellement les parents d'élèves. SORAC a des propositions dans ce sens.

Dans tous les cas la meilleure assurance reposera sur la valeur et la motivation du personnel.

Au niveau de l'établissement, l'éxécution normale du budget ne doit pas présenter de difficultés majeures dès lors que les responsables ont un minimum de formation et des outils très simples à leur disposition.
Au Ministère, problème connu : personnel qualifié en nombre suffisant et demain, apprentissage de l'informatique.

4 - Problème de l'efficacité des dépenses :

L'efficacité reposera en grande partie sur la formation (voir point 6 ci-après).

Il convient de rechercher quels investissements modestes pourraient être effectués, rapidement amortissables par les économies qu'ils réalisent (conservation des haricots). Rechercher une meilleure rentabilisation des installations et terrains existants par une utilisation ou une exploitation plus intensives.

Les écoles pourraient élaborer un projet spécifique en fonction des moyens disponibles et de leurs objectifs économiques et pédagogiques propres. Le développement des capacités d'autofinancement devrait entrer dans des projets éducatifs élaborés, soutenus et réalisés par élèves, professeurs, administrateurs, parents...

Suggestion : Aller voir à RWESERO et 'prendre de la graine'. Sur ce point des propositions sont en cours d'élaboration.

Le manque de terrain allégué par certaines écoles ne vaudra plus pour un élevage si des aliments produits dans le pays sont disponibles à un prix permettant de rentabiliser l'investissement. L'existence active de coopératives et d'associations (parents par exemple) devrait promouvoir toute entreprise de production et de maintenance.

5 - Ce point prolonge en partie le précédent :

L'allocation des ressources humaines relève de la carte scolaire (répartition des sections, structure des types d'enseignement), des contenus et horaires d'enseignement et de l'organisation des emplois du temps; travail complexe et délicat.

D'une autre nature sont les ressources financières, plus ductiles, plus faciles à canaliser vers des usages diversifiés. Améliorer leur utilisation et par la suite leur allocation dépendra des mécanismes budgétaires qui pourront être instaurés et fonctionner, en particulier de la finesse et de la qualité de l'analyse des besoins sur le terrain. Il faudra aussi que les instances ministérielles aient les moyens d'exploiter les propositions qui remonteront de la base, les moyens d'animer et de nourrir le dialogue.

Des propositions sont en cours d'élaboration.

L'informatisation entraînera un redéploiement du personnel. Il faudra entre autres mesures :

- essayer de réduire l'instabilité en poste du personnel (taux de rotation élevé).
- décloisonner les services, désenclaver les personnes.
- redistribuer les tâches plus équitablement : établir des TRT (Tableaux de Répartition des Tâches); un modèle sera proposé en annexe du rapport du consultant.

6 - Question fondamentale, à préciser et à traiter en concertation avec :

- les responsables ministériels,
- les personnes concernées ou tout au moins celles qui pratiquent un semblant de gestion et tiennent une petite comptabilité,
- des spécialistes de la formation envisagée. Il pourrait être fait appel à des praticiens du privé et à des enseignants du secondaire ou de la promotion sociale.

Il conviendra de définir les niveaux, les contenus, en fonction des besoins préalablement identifiés.
Un élément non négligeable à prendre en compte : la motivation des personnes visées.

Des éléments pour un programme seront présentés.

7 - La Division des Traitements figure parmi les premiers services prévus pour l'informatisation.

La société GENIE a effectué une étude très documentée et présente des propositions (Voir Document de Travail GENIE du 05.07.90).

Une étape de pré-informatisation, de préparation du terrain, sera sans doute nécessaire pour précisément 'déblayer' ce terrain, clarifier, simplifier les procédures, dégraisser la matière à traiter.

Le personnel semble d'un niveau de formation générale suffisant pour s'initier à l'informatique.

Plusieurs études-diagnostics ont déjà été effectuées du MINEPRISEC en vue de l'informatisation. La présente devrait déboucher sur une réalisation concrète.

8 - Une circulaire ministérielle du 25 mai 1990 institue une commission chargée, sous l'égide du Directeur Général de l'Administration, de résoudre le problème des lenteurs de transmission entre les Services de Gestion du Personnel existant au sein des Directions Générales d'Enseignement et le Service des Traitements.

La création d'une telle commission présagerait la concentration au sein de la Direction Générale de l'Administration de toute la gestion administrative et financière de tous les enseignants.

Une telle mesure remet en cause la conception de la structure globale de MINEPRISEC et aura des incidences sur le schéma des futurs réseaux informatiques.

Il reste la gestion pédagogique et tout le contenu de la vie scolaire.

Les avantages et les inconvénients possibles de la structure envisagée devraient faire l'objet d'une concertation interdirectionnelle. Le Consultant se propose de développer la conception réticulaire d'un Ministère comportant trois grands ensembles :
1- Conception (Services stratégiques)
2- Gestion (logistique)
3- Opérations.
Ces grands départements seraient chacun dotés d'une organisation interne en unités opérationnelles à la fois distinctes et articulées (Centres de décision, de coûts et si possible de gestion budgétaire autonome). On croit aujourd'hui à une plus grande efficacité des petites unités.

Une fiche en annexe du rapport du consultant présentera un modèle modifiable de structure réticulaire pour le MINEPRISEC.

9 - Le budget du MINEPRISEC, tel qu'il figure au J.O. comporte selon les 'unités' entre 11 et 17 rubriques de dépenses par nature. Chacune des cinq 'unités' constitue ainsi un Centre de Dépenses. L'enveloppe budgétaire octroyée par le MINIFIN est répartie entre ces centres et entre les diverses rubriques selon des critères qui, à l'exception du personnel, n'ont pu être identifiés.
A l'origine, l'effectif d'élèves devait servir de base. Il n'apparaît pas aujourd'hui qu'il y ait une relation rigoureuse (arithmétique et comptable) entre l'effectif et le montant de l'allocation. On reporte d'une année à l'autre des sommes assez semblables. Cette 'méthode' semble acceptée dans la mesure où l'effectif varie peu. En cas de variation forte en plus, une augmentation de crédit plus ou moins proportionnelle serait accordée sur demande justifiée des autorités scolaires. Un certain nombre de problèmes se règlent à l'amiable.

En l'absence de véritable élaboration d'un budget, il n'existe ni méthode ni processus budgétaires. En un sens une telle 'table rase' peut présenter des avantages pour l'expérimentation d'une pratique budgétaire adaptée aux circonstances et aux conditions changeantes du système.

SORAC a élaboré des propositions pour une véritable budgétisation. Et une approche de la gestion budgétaire , qui va se compléxifier prochainement, sera présentée en annexe du rapport.

10 - A partir du plan comptable de l'OCAM un cadre budgétaire adapté aux besoins actuels est assez facile à établir.

SORAC propose un tel cadre avec tableaux de mise sur ordinateurs. La structure des Propositions Budgétaires sera la même que celle du Plan de Dépenses(Classe 6 du plan OCAM).

Les prévisions budgétaires telles qu'elles sont établies et soumises au MINEPRISEC par l'Ecole Technique de SHYOGWE constituent un excellent exemple de ce que peut produire en la matière un intendant compétent et avisé. Il suffira de substituer sans peine la nomenclature de l'OCAM proposée à celle actuellement en usage.

A signaler que l'utilisation du Plan de l'OCAM, officialisé au RWANDA n'est encore répandue ni dans le secteur privé ni dans les services publics. Le MINEPRISEC occupe donc une position de pionnier en la matière. A noter que le lycée N.D. de Citaux tient sa comptabilité selon une nomenclature OCAM; peut-être du fait qu'il comporte une section de formation comptable.

11 - En plus des informations strictement comptables, des données brutes nécessaires à la gestion, on peut aussi concevoir une diffusion d'informations professionnelles : envisager un bulletin de la Gestion Scolaire (et Educative) où des praticiens exposeraient leurs vues, leurs méthodes, leurs réalisations avec leurs difficultés, leur recherche de solutions, leurs réussites etc.

Pour la préparation et la gestion des budgets à proprement parler, le modèle si bien utilisé à SHYOGWE, en y substituant la nomenclature OCAM, constitue un cadre suffisant pour enregistrer les informations nécessaires. En effet, avec en regard des prévisions, les données comptables, on calculera les écarts et on disposera d'une base suffisante pour l'analyse, les ajustements éventuels et de nouvelles prévisions.

12 - Même problème qu'aux points 10 et 11 : L'informatisation est envisagée et une première approche est en cours avec la Société GENIE en liaison avec SORAC.

La question a été étudiée et l'accord existe sur les objectifs à se fixer, sur les étapes, les formules et les méthodes d'approche dans le cadre d'une rénovation des méthodes administratives.

Ne pas multiplier des calculs qui n'auraient pas d'utilisation réelle,"Quelques ratios bien choisis peuvent s'agencer dans des tableaux de bord limités à certains types de problèmes".

Des indicateurs seront présentés dans une fiche et proposés aux utilisateurs éventuels par le Consultant.

13 - La mise en place de la comptabilité peut commencer dès que les établissements seront prêts à adopter les nouveaux modes, outils et système. Il faudra mobiliser des initiateurs (formateurs) et si l'on préconise le système de comptabilité par décalque, il faudra le temps de produire le matériel nécessaire.

14 - Développer l'autofinancement par une exploitation plus intensive des ressources existantes et rechercher de nouvelles sources de revenus et de vivres. Par exemple, certains élevages demandent peu d'espace, un investissement modeste et, en plus, présentent un intérêt éducatif.
La condition principale pour rentabiliser une exploitation sera d'obtenir ou de produire à un prix assez bas les aliments nécessaires à l'élevage. Là aussi des calculs de coûts et de prévisions budgétaires s'imposent.

La dette n'existe semble-t-il que dans quelques établissements. Il est important d'en connaître les causes possibles, pour en prévenir éventuellement l'apparition :
- Accroissement inattendu et imprévisible de l'effectif.
- Hausse importante et imprévue de certains prix due à des restrictions d'arrivages, mauvaise récolte, pénuries diverses.
- Méthodes défectueuses d'approvisionnement, parfois liées à la conjoncture (sucre).
- Mauvaise prévision des besoins de consommation
- Impossibilité de pratiquer l'achat en gros au moment de la récolte, par manque d'argent, de matériel et locaux de stockage, ou par simple imprévoyance.
- Pertes ou détérioration anormales des denrées, mauvaise conservation.

Des propositions pour résorber la dette et en éviter la perpétuation sont établies par SORAC.

15 - Formation : un programme sera élaboré pour la prochaine rentrée scolaire. Il visera tous les agents chargés de gestion soit à temps complet soit à temps partiel (les plus nombreux actuellement). il est rare qu'une personne soit entièrement occupée par l'intendance dans la fonction purement comptable telle qu'elle est conçue et remplie aujourd'hui dans les établissements.

Les agents actuellement responsables de gestion ont une expérience et des profils très divers, voire disparates. La formation devra en tenir compte.

16 - VOLET B: La liste des tâches du volet B commence par une introduction inatendue demandant à la mission de faire des propositions pour la recherche de nouveaux financements de la Construction scolaire. On peut penser à trois types de sources:

- le marché national de la construction d'écoles et de homes : l'Etat, les Eglises, les Associations de Parents, les Particuliers...
- des aides bilatérales éventuelles ou interventions d'ONG. On peut penser à des opérations de jumelage ou de parrainage.
- des aides diverses fournies par des organisations internationales.

Les démarches à effectuer peuvent varier selon les instances concernées. Une documentation tenue à jour sur les diverses possibilités offertes serait utile. Dans la série 'Techniques Comptable et Gestion Financière' de l'INADES-FORMATION il existe un livret No 7 (à paraître) intitulé : 'Comment faire une demande de financement'.

Le volet B a fait l'objet de la part de SORAC d'une étude comportant :

- une analyse de la situation actuelle de la DFCS.
- un exposé des options actuellement envisageables.
- des considérations et suggestions quant à la solution qui semble la plus satisfaisante dans les circonstances présentes.

Titre du document : B1-DFCS : Evaluation et Perspectives.

17 - Les activités de la DFCS évolueront en fonction de la demande et de la conception de ce type de construction. Elle devra se tenir à l'écoute du marché et rester attentive à l'expression des besoins.

Le renforcement de son opérationnalité dépendra du statut adopté qui, à son tour, commandera sa capacité de recruter le personnel nécessaire.

SORAC a soumis à l'Autorité Compétente un document intitulé :
B2 - Amélioration de la Gestion Administrative et Financière de la DFCS.

Les travaux de SORAC mettent bien en évidence la position fragile de la DFCS dans la nécessaire passe actuelle (2ème semestre 1990) qui n'est pas une impasse si tous les protagonistes, y compris l'Etat, font 'le geste qui sauve'.

18 - Ce point est clairement développé dans les documents SORAC mentionnés ci-dessus, en particulier dans la partie B1-2 de B1 -DFCS : Evaluation et Perspectives, intitulée"Ressouces humaines, matérielles et financières indispensables à la continuité de la DFCS".

Le futur statut et le futur personnel détermineront le type de structure et de fonctionnement, la politique budgétaire, l'éventail des activités et le marché potentiel.

19 - Voir document SORAC : B1 - DFCS . Evaluation et Perspectives, points B1 - 2.1, 2.2, 2.3; pages 6 à 9.

20 - Voir document SORAC : B1 - DFCS. Evaluation et Perspectives, point 3.1.4; page 14 à la fin.

21 à 26 - Ces rubriques, traitant de l'amélioration de l'organisation, des moyens et outils de travail, font l'objet du document SORAC : B2 - Amélioration de la Gestion Administrative et Financière de la DFCS.

Dans un domaine plus spécifique, un logiciel de comptabilité générale et analytique (GAMIC) a été mis en place par SORAC sur les MACINTOSH-Plus. Ce logiciel assure la réalisation des objectifs figurant dans les rubriques 23, 24, 25 et 26.
La formation du personnel à l'utilisation du logiciel GAMIC est en cours.

CONCLUSION :

Dans la mesure où cela dépendait principalement des membres de la mission les objectifs initialement fixés sont pour la plupart déjà atteints et les tâches qui restent, en bonne voie d'achèvement.
SORAC a effectué un travail bien ciblé, rigoureusement adapté aux situations, un travail de spécialistes qui connaissaient bien le 'terrain' et qui au bout d'analyses perspicaces savent dégager des perspectives concrètes et des suggestions réalistes, donc réalisables.

* - * - * - * - * - * - * - * - *

ANNEXE 4

CONDENSE DES "TACHES DE LA MISSION"
DE CONSULTANT EN GESTION
ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE A KIGALI
(d'après les "Termes de référence"

VOLET A. Gestion des services financiers du MINEPRISEC et des établissements secondaires (ES)

A.1 MINEPRISEC : Renforcer les services financiers et améliorer l'organisation administrative et financière.

1.1. Instaurer des systèmes et des modes de collecte d'informations en vue d'élaborer des prévisions budgétaires et harmoniser les prévisions budgétaires des établissements secondaires avec celles de la Direction des services financiers centraux.

- Conception d'une "fiche de dialogue" = circulation de l'information (montante et descendante).

A.1.2 Rechercher des procédures d'élaboration, d'adaptation, d'exécution et de contrôle du budget ordinaire du Ministère et du budget type des établissements.

A.1.2.1 Déterminer le contenu des budgets aux divers niveaux.

A.1.2.2 Fixer les modalités d'exécution et de contrôle et suivi des budgets (Tenir compte des programmes de gestion comptable mis en place sur IBM existant au MINEPRISEC).

A.1.3 Améliorer l'efficacité des ressources existantes.

A.1.3.1. Rechercher les conditions d'une meilleure utilisation de l'infrastructure et des équipements.

A.1.3.2 Améliorer l'allocation et l'utilisation des ressources humaines et financières.

1.1.3.3 Elaborer un programme de formation du Personnel administratif et gestionnaire.

A.1.4 Mettre en place des méthodes de travail pour améliorer le rendement de la Division des Traitements, de la Sécurité Sociale et de la Comptabilité.

A.1.5 Articuler la tenue des dossiers "Enseignants" avec la gestion des Traitements.

A.1.6 Normaliser la présentation des budgets pour permettre une consolidation centrale.

A.2 Etablissements secondaires (ES) : Améliorer la gestion.

A.2.1 Etablir un cadre budgétaire pour les ES (Propositions budgétaires, plans de dépenses, etc.).

A.2.2 Produire et faire circuler les informations nécessaires à la budgétisation.

A.2.3 Elaborer les documents en vue d'informatisation des procédures de contrôle budgétaire : tableaux de bord, "fiches de dialogue" (?) outils divers de reporting.

A.2.4 Mettre en place un plan et un système comptable (OCAM) un mode de gestion et des instruments appropriés.

A.2.5 Analyser, évaluer la dette des ES et proposer des mesures pour l'éponger.

A.2.6 Concevoir formation et perfectionnement des gestionnaires d'ES.

RESULTATS ESCOMPTES : Voir doc. original

VOLET B. Etudes des nouvelles orientations et du fonctionnement de la DFCS

B.1 L'Après-Projet : Rechercher comment la DFCS pourrait s'auto-financer

En introduction :

Faire des propositions précises pour la recherche de nouveaux financements de la construction scolaire

B.1.1 Evaluer la production et les moyens de production.

B.1.1.1 Redéfinir les activités de la DFCS dans le sens d'un renforcement de son opérationnalité (développer sa production spécifique).

B.1.1.2 Evaluer les ressources humaines, financières et les moyens matériels nécessaires à l'accomplissement de la mission telles que redéfinie, en fonction du futur statut et du futur champ de ses opérations.

B.1.2 Concevoir les activités et les formes futures de la DFCS.

B.1.2.1 Proposer des modes de fonctionnement visant à rendre la DFCS opérationnelle et auto-suffisante.

- Projections financières (voir exemples donnés doc. original)

B.1.2.2 Proposer de nouvelles structures adaptées aux nouveaux modes de fonctionnement avec scénarios juridiques et économiques programmés (structure, effectif, tâches, étapes, prévisions financières avec coûts, recettes, dépenses, etc.)

B.2 Renforcer, améliorer l'organisation administrative et financière

B.2.1 Proposer un cadre de gestion.

B.2.1.1 Créer une gestion budgétaire avec outils adéquats et activités inhérentes (prévisions, calendriers, coûts, écarts, analyses, ratios, suivi de gestion, etc.)

B.2.1.2 Organiser l'information sur les procédures en usage et en assurer la circulation auprès des financiers et autres partenaires.

B.2.2 Forger des outils de travail pour la Direction : Plan d'action, tableaux de bord, etc., afin de :

B.2.2.1 - Renforce la comptabilité générale (affiner le plan et la tenue des comptes),

- Normaliser les comptabilités,

- Analyser les bilans, établir des indicateurs et des ratios.

B.2.2.2 Créer une réelle gestion de la trésorerie.

B.2.2.3 Instaurer une comptabilité analytique d'exploitation (pour aider à la confection de budgets de fonctionnement accompagnant les plans d'activités).

B.2.2.4 Permettre et préparer la consolidation des comptes.

- Informatisation sur matériel existant.

<u>RESULTATS ESCOMPTES (Voir doc. original)</u>

<u>Notes du Condenseur</u>

1. Parfois, le contenu des rubriques a été précisé.

2. Sur plusieurs points il conviendrait de spécifier clairement et concrètement les finalités assignées aux tâches, en vue de quelles missions à remplir (avec, selon les cas, les niveaux de service) avec quels objectifs (chaque fois que possible chiffrés). En effet, il faut adapter les moyens aux fins et ne pas déployer plus de ressources et d'efforts qu'il n'en faut pour les besoins de la cause.

ANNEXE 5

- Fiche 1 -

ENQUETE INTENDANCE

ORIGINE DES RESSOURCES

(Les apports en nature ou travail doivent être évalués en unités monétaires)

1 - L'Etat - Ministères : Education
Santé
Agriculture
Organismes publics divers

2 - Les promoteurs : QUI?
COMBIEN?
COMBIEN DE TEMPS?
FINALITES
CONDITIONS
PRONOSTICS
ESPERANCES.

3 - Les familles : Contribution monétaire
Apport en M.-O.
Apport en nature

4 - Les donateurs :

Nationaux	Gouvernementaux
Etrangers	O.N.G.
Internationaux	
Autres	

5 - Les ressources propres : Location
Ventes
Auto-consommation (à ventiler)

6 - Divers

- Fiche 2 -

ENQUETE INTENDANCE

CARACTERISTIQUES DES SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

(Chacune des questions s'applique à chacune des sources de financement figurant sur la fiche 1)

1 - QUI sont les financeurs?: Identification des sources: Identification des responsables des politiques financières de et-ou pour l'Education: Organismes, Départements, Directions, Services, Entreprises, Ménages.

2 - COMBIEN ?: Bases de calculs
Capacités contributives
Conditions économiques
Statistiques diverses : comptables, budgétaires.

3 - QUOI ?: Affectation - Répartion des fonds - Quels types de services finance-t-on?

- Internats : hébergement, nourriture ...
- Services auxiliaires, sociaux, sanitaires, transports...
- Enseignements
- Formations diverses, recyclages...
- Services annexes : documentation, bibliothèque, labos...
- Projets et programmes éducatifs divers
- Autres fins.

4 - COMMENT ET QUAND?: Modalités et dates de préparation, discussion, vote, attribution, versement, contrôle...

5 - POURQUOI ?: Répartition . par objectif et niveaux d'éducation général, technique, agricole, commercial...
. par niveaux, filières, sections...

(Cette rubrique pourrait se croiser avec le point 3).

6 - Comparaison dans le temps, dans l'espace (entre régions et établissement...)

7 - Evolution et perspectives:
- capacités financières de l'Etat
- capacité contributive des ménages
- politiques budgétaires alternatives possibles
- autres sources possibles et prévisibles.

- Fiche 3-

ENQUETE INTENDANCE

STRUCTURE DES DEPENSES

(Distinguer INTERNAT et EXTERNAT ...)

1 - IMMOBILISATIONS : (Emplois durables = plus d'un an)

1.1 - Constructions : - nouvelles
- aménagements, transformation
- programmes pluri-annuels

1.2 - Installations fixes

1.3 - Mobilier

1.4 - Machines, matériels divers

1.5 - Matériels d'enseignement : - scientifique
- audio-visuel
- autres

2 - CHARGES DE FONCTIONNEMENT
(récurrentes, annuelles, mensuelles)

Nomenclature des charges par nature :

2.1 - PERSONNEL : détailler - Salaires statutaires
- Heures supplémentaires
- Indemnités professionnelles
- Avantages sociaux
- Allocations familiales

2.2 - ELEVES : - Bourses et allocations diverses
- Remises, exonérations de frais de scolarité
- Frais divers : santé, stages...
- Dons en nature

2.3 - MATERIEL : à détailler selon compte de la classe 6.5

2.4 - FRAIS POUR BIENS MEUBLES ET IMMEUBLES : voir classe 6.4

2.5 - CHARGES PROPRES A LA FONCTION TECHNIQUE : voir classe 6. (voir point 2.3 ci-dessus)

2.6 - ENTRETIEN DES PERSONNES ET CONSOMMATION HUMAINE : voir classe 6.

2.7 - TRANSPORTS

2.8 - DIVERS

- Fiche 4 -

ENQUETE INTENDANCE

ORGANISATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

1 - Support matériel des activités
- matériels : - utilisés
  - nécessaires
- Méthodes et moyens de classement
- Documents comptables et outils de gestion.

2 PLAN COMPTABLE :

- Nomenclature des recettes et des dépenses.
- Adaptation aux besoins. D'où définitions et inventaire des besoins
- Eléments donnant lieu à enregistrement comptable.
- Eléments non comptabilisés
- Perspectives et possibilités de développement

3 PRATIQUES BUDGETAIRES :

Modalités de préparation, présentation (mise en forme), approbation réalisation des budgets...

- Cadre de prévisions
- Bases de calculs. Coûts (structures, évolution...)
- Analyse des coûts (unitaires, différentiels...) selon lieux, types filières, formation...
- Analyse du marché et politique d'achats.
- Priorités, critères de choix.
- Tableaux de bord, ratios. Quels indicateurs?

Cf. Fiche 2 points 2, 3 et 5.

- Fiche 5 -

ENQUETE INTENDANCE

PERSONNEL D'INTENDANCE

1 - Statut de la fonction financière dans l'Education
  - Statistiques d'intendance
  - Critères de recrutement
  - Echelles de salaires

2 - Situation actuelle
  - Qui assure les tâches de gestion?
    - dans le primaire
    - dans le secondaire
    - au Ministère
  - Description des tâches attribuées à ce personnel
  - Quelle formation? : - initiale : niveau d'écucation générale
    - niveau technique de base
    - spécifique
    - Formation continue, recyclage
  - Insertion dans le système : coopération , participation ave Administration et enseignants.
    .Relations à l'intérieur du système
    dans l'établissement
    avec Ministère, inspecteurs, directeurs...
    .Relations avec l'extérieur : parents, fournisseurs acheteurs, locataires, financeurs...

3 - Enseignement de la Gestion dans le système ou en marge.
  - Programmes scolaires, à divers niveaux
  - Formations diverses
  - Formation continue, recyclage.
  - Formation pratique, stages en entreprises
  - Niveaux d'instruction générale
  - Points forts - Points faibles
  - observations et suggestions sur l'existant

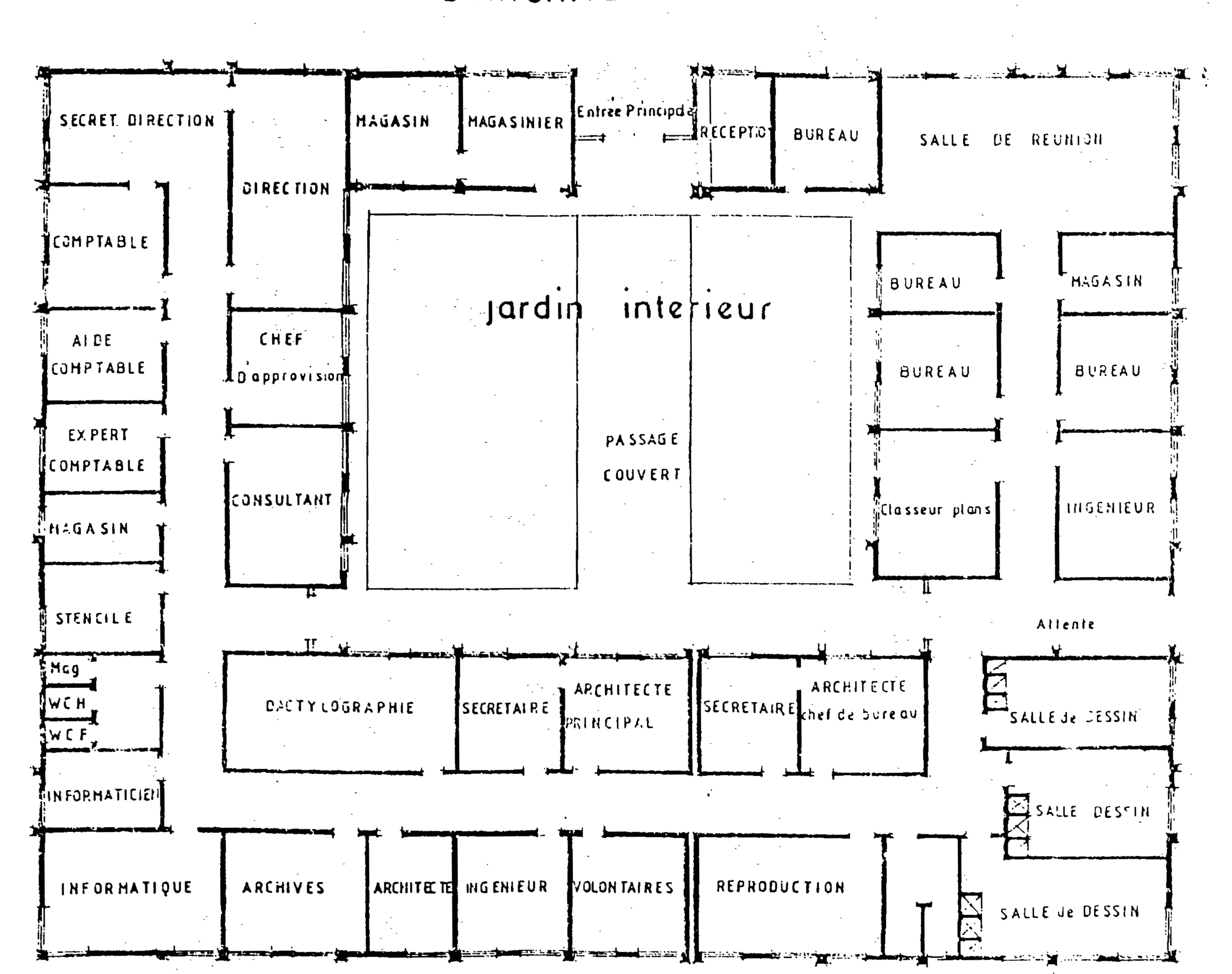
4 - Besoins et perspectives
  - pour le personnel en place
  - Pour le personnel futur: profils, statuts, régimes de carrière...
  - Evolution prévisible du métier.

ANNEXE 6

NOUVEAUX LOCAUX DE LA DFCS

- KIGALI -

LOCAUX DU S.F.C.S PAR P.C. KARUYONGA CHEF DU BUREAU D'ARCHITECTURE



ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX DE SORAC (RESUME) au 06.07.90

A.1. Services Financiers du MINEPRISEC.

Rédaction des recommandations terminée.

Rapport à la frappe.

Mise en place des recommandations prévue pour après discussion du rapport provisoire avec Autorités Ministérielles. (fin juillet, début août).

Concernant formation du personnel administratif et gestionnaire, les domaines de formation sont identifiés ; reste à établir le programme.

A.2. Etablissements Scolaires.

Les recommandations ont été formulées.

Le rapport est dactylographié.

Les domaines de formation sont identifiés ainsi que le contenu.

Formation prévue après consultation avec Responsables Ministériels (en juillet ou août).

Les propositions pourront être mises en oeuvre par les Directeurs et le Service du Contrôle Financier.

B.1. Après-Projet. Autofinancement de la DFCS.

Les recommandations sont formulées.

Le rapport est dactylographié.

Les recommandations seront discutées avec les Autorités compétentes pour décider de l'option à retenir concernant le futur statut et les nouvelles structures de la DFCS.

B.2. Amélioration de l'Organisation administrative et financière.

Les recommandations sont formulées.

Le système comptable est dèjà installé sur ordinateur (logiciel GAMIC) et opérationnel.

Un suivi est assuré pour clôturer le premier semestre 1990.

****

BIBLIOGRAPHIE (*)

1 -DOCUMENTATION INFORMATIVE (DOC-INF)

1 - Organisation et Méthode de Gestion informatisée. MINEPRISEC : Direction de la planification. KIGALI. Janvier 1983.

2 - COUSSEMENT, Serge : Gestion Informatisée du MINEPRISEC par Micro-ordinateurs interconnectés.

3 - DUBOST, P.-J. : Analyse fonctionnelle des procédures administratives prioritaires en vue de la gestion informatisée du Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire. Projet UNDP/RWA/79/003. KIGALI.

4 - ZANUTTINI : Analyse généraledes besoins, des priorités et des ressources nécessaires au Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire en vue d'une informatisation progressive de ses procédures de gestion. FMR/ED/OPS/81/282. KIGALI. 1981

5 - KASHAMA NOMBA (VNU) : L'informatisation du MINEPRISEC et le niveau actualisé de l'informatique au RWANDA. Projet RWA/86/011. Mai 1988.

6 - VERMEILLE, M. : Constructions Scolaires (rapport 1987) RWA/79/003. KIGALI. (FMR/ED/EPP/87/222(PNUD))

7 - OUDOT, Pierre : Situation actuelle et propositions : Restructuration du service de financement et de Construction Scolaires et mise en oeuvre du projet RWA/86/011. UNESCO. PARIS. 1986.

8 - OUDOT, Pierre : Rapport final RWA/86/011 - (FMR/ED/EPP/90/222(PNUD))

9 - GAILLARD Laurent : Rapport d'Activités, précéde de Rapport Personnel. KIGALI. Avril 1990.

10 - SECK, Mohamed A. : Etude-Diagnostic de l'Enseignement Primaire et Secondaire. KIGALI. Fin 1988

11 - DESROCHES, Pierre : Organisation de la Maintenance de Constructions Scolaires. Rapport de mission RWA/86/011. KIGALI. 7 septembre - 7 octobre 1989. 14 p.

12 - ESTRAM, Hubert : Stratégie de la maintenance. Compte rendu du séminaire. août 1988. RWA/86/011. KIGALI.

13 - GOSSA, Christine : Assistance dans le domaine des constructions scolaires. Rapport de fin de mission. RWA/86/011. UNESCO. PARIS. Janvier 1989.

(*) La documentation ne portant pas de référence bibliographique n'a pas fait l'objet d'une impression à large diffusion

14 - NGOSSO NKAKE, Isidore : Informatisation du MINEPRISEC. UNESCO. PARIS. 1989

15 - SIMPENZWE, Gaspard : Epitome de l'Enseignement Libre Subsidié au RWANDA. KIGALI. Imprisco. 1988

16 - CYIZA, Augustin : Législation sur l'Enseignement Primaire, Rural et Artisanal Intégré et Secondaire. Commentaires et Recueil. KIGALI. ARDES. Octobre 1989. 186 p.

17 - Analyse de la situation Economique et Mesures de Redressement. KIGALI. Ministère du Plan. Décembre 1989.

18 - Document de Travail élaboré pour servir dans l'Informatisation du Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire. KIGALI. GENIE (NTAKIRUTIMANA, J. D.). 05.07.90 .

19 - ERNY, Pierre : L'Enseignement dans les Pays Pauvres. Modèles et Propositions. PARIS. L'Harmattan. 1979. 211 p.

20 - ----- Rapport d'Avancement et d'Evaluation Interne. RWA/86/011. KIGALI. Septembre 1988.

21 - ----- Rapport de la Mission d'Evaluation. Assistance dans le Domaine des Constructions Scolaires. PNUD : RWA/86/011. Février 1989. KIGALI.

22 - ----- Audit de la D.F.C.S. . KIGALI. SOVAC. 1988.

23 - ----- Pour une Gestion Fonctionnelle des Etablissements Scolaires. Document élaboré par la Division du Contrôle Financier. KIGALI. MINEPRISEC. Août 1989.

24 - ----- Pour une bonne Gestion des Ressources Financières et Matérielles des Etablissements d'Enseignement Secondaire. Direction du Contrôle Financier. KIGALI. MINEPRISEC. 1990.

****

2 - DOCUMENTATION FORMATIVE(DOC.-FOR.)

1 - Union des foyers de jeunes travailleurs en collaboration avec Olivier PARIS. Expert Comptable et Commissaire aux Comptes. Trilog e :
1.1 Plan Comptable Associatif Annoté, 97 p.
1.2 Guide de l'Organisation Administrative et Comptable., 56 p.
1.3 Guide Pratique de l'Evaluation.
PARIS. Editions Ouvrières. 1989

N.B. : Il s'agit du Plan Comptable révisé français de 1982. la correspondance avec le plan OCAM est facile à établir.

2 - HAUWEL, Cl. : Organiser et simplifier le travail administratif dans son environnement informatique et bureautique . PARIS. Entreprise Moderne d'Edition. 2ème trim. 1986. 210 p.

3 - LEMAITRE; P: ET MADERS, H.-P. : Améliorer l'Organisation Administrative : 100 fiches-outils. PARIS. Editions d'Organisation. Décembre 1989. 224p.

4 - VAILHEN J.-P., TCHNIO M et GARIBIAN G :La Pratique du Budget Base 0 : Maîtriser les frais généraux et introduire une dynamique de progrès. PARIS. Inter Editions. 1983. 284 p.

5 - BENARD Chr. : Le Cahier des Charges d'une Application Informatique : l'expression des besoins de l'utilisateur. PARIS. Les Editions d'Organisation. Janvier 1990. 191 p.

6 - DELIGNY J.-P. : Le Fonctionnaire du Futur : Méthodes et Mobilisation. PARIS-EYROLLES. Mai 1990. 332 p.

7 - Mas Fl. : Gestion Privée pour Services Publics : Manager l'Administration. PARIS. Inter Editions. Avril 1990.

8 - CROZIER M. : L'Entreprise à l'Ecoute : Apprendre le Management Post-Industriel. PARIS . InterEditions. Nov. 1989. 220 p.

9 - ---- Vers la Gestion Informatisée des Systèmes Educatifs. PARIS. UNESCO. 1979. (Document de Travail provisoire).

10 - LECOINTE M., REBINGUET M. : L'Audit de l'Etablissement Scolaire. PARIS. Les Editions d'Organisation. Févr. 1990. 193 p.

11 - ----- Cours de Gestion des Petits Projets . Série : Exécuter et Evaluer. ABIDJAN. INADES-FORMATION. 1987.
Trois livrets :
. Diriger et Contrôler les Hommes. 20 p.
. Contrôler les Choses. 32 p.
. Evaluer le Projet. 36 p.

12 - ----- Cours de Gestion des Petits Projets. Série : Planifier et Programmer. ABIDJAN. INADES-FORMATION. 1986.
Trois livrets :
. Fixer l'Objectif. 34 p.
. Choisir la Stratégie. 23 p.
. Programmer le Projet. 27 p.

13 - ----- Cours de Gestion des Petits Projets. Série : Techniques comptables et Gestion Financière. ABIDJAN. INADES-FORMATION. 1987 - 1990 et à suivre.
Quatre livrets parus, sur les neuf prévus :
. Argent et pièces justificatives. 32 p.
. Journaux simples de caisse et de banque. 36 p.
. Ventilation . 44 p.
. Compte de résultat. Bilan. 40 p.
A paraître :
. Comptes Analytiques
. Budget et Trésorerie
. Comment faire une demande de financement.
. Présentation des comptes aux villageois.

14 - HAAG, Daniel : Gestion d'un Système Scolaire : Perspectives globales. NEUCHATEL. A la Baconnière. 1976. 192 p.

15 - MUNARI, Silvio : Gestion d'un Système Scolaire : Structures et Modes de Fonctionnement. NEUCHATEL. A la Baconnière. 1976. 365 p.

16 - HAAG, Daniel : Pour le Droit à l'Education : Quelle Gestion ? PARIS. UNESCO-BIE. 1981. 179 p. .

****